BORBÉLY

Dr. iur. Cornel Borbély, Rechtsanwalt
MAS Economic Crime Investigation | CAS Forensics
Telefon +41 44 210 10 25
cb@borbely.ch

Administrativuntersuchung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

vertreten durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF,

betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung

Bericht des Untersuchungsbeauftragten

Dr. iur. Cornel Borbély, Rechtsanwalt,
MAS ECI, CAS Forensics

Erstattet an Bundesrat Guy Parmelin,
Chef des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

18. September 2020, Zürich

Inhaltsübersicht

1. Zum Untersuchungsbeauftragten 9

2. Auftrag zur Administrativuntersuchung 10

3. Administrativuntersuchung im Allgemeinen 24

4. Konkrete Untersuchungsgegenstände und Ergebnisse 37

5. Empfehlungen 197

Inhaltsverzeichnis

1. Zum Untersuchungsbeauftragten 9

2. Auftrag zur Administrativuntersuchung 10

a) Initialauftrag 10

b) Mögliche Adaption des Auftrags an faktische Begebenheiten und dynamische Verfahrensentwicklung 22

c) Weiteres 23

3. Administrativuntersuchung im Allgemeinen 24

a) Gesetzliche Grundlagen und rechtliches Gehör 24

b) Zeitspanne des Sachverhalts und Konsequenzen für die Untersuchung 25

c) Untersuchungsinstrumente 27

d) Sachbezogene Untersuchung 28

e) Aktenlage und Editionen 32

f) Umfang der Beweiserhebungen 32

g) Konkrete Untersuchungsschritte 33

h) Kooperation bei der Beweiserhebung 34

i) Beweiswürdigung 35

j) Persönlichkeitsschutz und Unschuldsvermutung 35

4. Konkrete Untersuchungsgegenstände und Ergebnisse 37

a) Organisation und Struktur der WL 37

i. Gesetzlicher Auftrag und rechtliche Umsetzung 37

Generelle Organisation der WL 37

- *Verfassungsmässiger Auftrag und ausgeprägtes Subsidiaritätsprinzip 37*
- *Kooperation zwischen Wirtschaft und Staat 43*
- *Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung und Verordnung 44*

BWL und Milizorganisation 52

- *Milizkörper als Besonderheit 52*
- *Aufgaben der Fachbereiche 53*
- *Branchenvereinbarungen 55*
- *Vorratshaltung als strategische Lagerhaltung 57*
- *Garantiefonds und Aufsicht 60*

BWL und WBF 61

Delegierter für wirtschaftliche Landesversorgung und Aufgabenbereich 62

- *Leitung der WL im Nebenamt 62*
- *Aufgabenbereich 63*

Erweiterte Supportfunktion des BWL 65

Fachbereiche und Geschäftsstellen 67

- *Aufgaben der Fachbereiche* *67*
- *Verhältnis zu den Geschäftsstellen* *68*
- *Geschäftsordnungen der Fachbereichsleiter* *69*
- *Ernennung der Milizkader* *73*

Führungsstruktur 73

- *Delegierter und Stellvertretender Direktor* *73*
- *Führungssitzung der WL* *74*
- *Geschäftsleitung des BWL* *75*

Organigramm und Stellenbeschriebe 76

Governance und Compliance 78

- *Allgemeine Grundlagen* *78*
- *Personelle Abdeckung* *78*
- *Leitfaden Compliance* *80*
- *Whistleblowing* *81*
- *Weiteres* *82*

Würdigung der Ausgangslage und rechtlichen Umsetzung 82

ii. Bisherige Berichterstattungen und Untersuchungen 83

Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte zu den Hochseeschifffahrts-Bürgschaften 83

Bundesanwaltschaft 95

Eidgenössische Finanzkontrolle 96

- *Umsetzung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle* *97*

iii. Themenbezogene Diskussionspunkte und Kontroversen 99

Stellung des BWL als eigenständiges Bundesamt im WBF 99

Verhältnis Geschäftsstelle zu Milizkörper 102

Notwendigkeit der Milizorganisation 104

Ernennung / Rekrutierung der Milizangehörigen 111

Stellenbeschriebe von Mitarbeitern / Aufgabenbereiche 114

Arbeitsbelastung und Stellenprozente / Ressourcenlage im BWL ... 115

Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt 119

Governance und Compliance 127

iv. Würdigung der faktischen Umsetzung der Ausgangslage 141

b) Erfüllung der Kernaufgaben 142

i. Effektivität von Gesetz und Verordnung 142

ii. Strategische Umsetzung der Vorgaben 144

iii. Gefährdungsanalyse von 2017 147

iv. Gefährdungsanalyse für den Heilmittelbereich im Besonderen 153

v. Management der Folgemassnahmen 159

vi. Notwendigkeit der Vorratshaltung 171

vii. Risikomanagement und verwandte Prozesse (IKS) 178

viii. Projektorganisation Krisenmanagement HSS im Besonderen 189

ix. Würdigung 196

5. Empfehlungen **197**

a) Empfehlung 1: Subsidiarität des Verwaltungseingriffs / Primat der Privatwirtschaft 197

b) Empfehlung 2: Stellung der WL (BWL) im WBF 198

c) Empfehlung 3: Leitung der WL (BWL) im Vollpensum / Stärkung der Führungsstruktur 198

d) Empfehlung 4: Beibehaltung des Milizkörpers unter Stärkung des BWL 199

e) Empfehlung 5: Vernetzung mit Partnern aus Privatwirtschaft und Verwaltung 200

f) Empfehlung 6: Ressourcen und Ressourcenmanagement in der WL (BWL) 201

g) Empfehlung 7: Stärkung der Compliance und Governance in der WL (BWL) 202

h) Empfehlung 8: Förderung einer proaktiven Verwaltungskultur und straffe Führung der WL (BWL) 203

i) Empfehlung 9: Stärkung der Unabhängigkeit der Versorgungslage 204

j) Empfehlung 10: Verbesserung der Monitoringsysteme 204

k) Empfehlung 11: Rückführung der Sonderprojektorganisation HSS auf Stufe WL (BWL) 205

l) [redacted] 205

1. Zum Untersuchungsbeauftragten

(1) Rechtsanwalt Dr. iur. Cornel Borbély, MAS ECI, ist selbständiger Rechtsanwalt und Inhaber der Anwaltsbüros Dr. Borbély in Zürich. Als ehemaliger Staatsanwalt und Gruppenleiter für Wirtschaftsdelikte im Kanton Zürich sowie als Leiter einer Ermittlungskammer eines internationalen Sportverbandes war er mit der Führung von komplexen Untersuchungen und Prozessanalysen betraut. Als Rechtsanwalt begleitet er Unternehmen, Gemeinwesen und Privatpersonen, unter anderem mit Beratungsfokus auf Governance- sowie Compliance-Strukturen. Zudem leitet er einen Master-Studiengang für Economic Crime Investigation und doziert an verschiedenen Universitäten und Hochschulen in den Bereichen Wirtschaftsrecht, Governance und Compliance.[1]

---

1 Siehe für weitere Informationen: www.borbely.ch/de/team.

2. Auftrag zur Administrativuntersuchung

a) Initialauftrag

(2) Am 14. Januar 2020 erteilte Bundesrat Guy Parmelin als Chef des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF namens der Schweizerischen Eidgenossenschaft dem Untersuchungsbeauftragten Dr. Cornel Borbély einen Auftrag zur Untersuchung der *Organisation, Strukturen und Prozesse im Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung.*[2] Die diesbezügliche Administrativuntersuchung wurde vom Unterzeichnenden mit Bericht vom 18. September 2020 abgeschlossen und dem Auftraggeber übermittelt.

(3) Der Wortlaut des Auftrags lautet:

---

2 AUWL-01-20-43-001. Der Gegenstand der Untersuchung bezieht sich damit – in Abgrenzung zu teilweise aufgeworfenen Fragen – ausdrücklich nicht auf eine Aufarbeitung der Historie um die Ereignisse rund um die damalige Organisation der Hochseeschifffahrt, auch wenn Erkenntnisse daraus in prozessualer und organisatorischer Hinsicht in den vorliegenden Bericht einfliessen können.

"

1. Ausgangslage / Zweck

Die GPK hält im «Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte» vom 25. Juni 2019 zur Führungsstruktur des Amtes als wesentliche Ergebnisse fest:

- *Keine abschliessende Klärung der Positionierung der / des Delegierten in der allgemeinen Struktur des Amtes; dieser Beurteilung liegt der Hinweis bei, dass eine Überprüfung der Führungsstruktur der Wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) nicht zwingend zu einer grundlegenden Reform führen muss.*

- *Ersuchen des Bundesrates, die Zweckmässigkeit der Organisationsstruktur der WL regelmässig zu überprüfen, mit dem Hinweis, dass diese Thematik im Rahmen der Nachkontrolle zu dieser Inspektion erneut aufgenommen wird.*

Die Untersuchung erfolgt unter den von der GPK eingangs skizzierten Vorzeichen, vor dem Hintergrund der Millionenverluste im Bereich Bürgschaften Hochseeschiffe, den neuen Herausforderungen in der wirtschaftlichen Landesversorgung aufgrund der immer globaleren Märkte und den Schwierigkeiten, deren Volatilität und Auswirkungen auf die Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern zu prognostizieren.

Der Auftrag umfasst grundsätzlich auch die Prüfung der organisatorischen Einbettung der WL in die Bundesverwaltung, dies unter der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft (Kooperation, Public Private Partnership etc.). Diese Untersuchung erfolgt im Wissen um die

verschiedenen Verbesserungen in der WL seit 2016. Sie hat als weiteres Ziel, neben der Eruierung von Schwachstellen mit den Erkenntnissen die Funktionsweise des Systems der WL im Interesse der Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung weiter zu verbessern und – soweit nötig – den künftigen Erfordernissen anzupassen.

2. Gegenstand der Untersuchung

2.1 Thema Organisation / Leitung

Dokumentation bei der Eröffnung der Administrativuntersuchung

- *Rechtsgrundlagen (Gesetz und Verordnungen, Botschaft(en))*
- *Geschäftsordnung vom 1. Oktober 2019*
- *Stellenbeschreibung Delegierte(r) / Stellenbeschreibung stellvertretende(r) Direktor/in*
- *Stellenbeschreibung Leiter(in) Recht und Compliance / Stellenbeschreibung Leiter(in) Geschäftsstellen Logistik und IKT / Stellenbeschreibung Stv. Geschäftsstellenleiter(in) Fachbereich Logistik und IKT; Stellenbeschreibung Controller(in)*
- *Hochseeschifffahrts-Bürgschaften: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 26. Juni 2018 und Kurzbericht vom 25. Juni 2019 sowie die dazugehörigen Stellungnahmen des Bundesrates*
- *Organigramm der WL*
- *Planungsdokumente der letzten 3 Jahre*

- *Ewiger Kalender*
- *Outcomes WL-Workshops 2017-2019*
- *Statuten der Pflichtlagerorganisationen CARBURA und réservesuisse (ex.)*
- *Weisungen an die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Landesversorgung betreffend Verhalten bei Indiskretions- und Bestechungsgefahr vom 1. März 2014 und 28. September 2010*
- *Unterschriftenregelung zur Zeichnung von Bürgschaftsverträgen und anderen Dokumenten im Zusammenhang mit der Finanzierung von Schweizer Hochseeschiffen vom 8. Februar 2016 (alte Fassung) und 31. Januar 2017 mit Anhang vom 20. März 2017*
- *Bericht Winkelmann Maritime Consult: Risikovorsorge und –einschätzung der schiffsfinanzierenden Banken – Abgleich mit den Tätigkeiten des BWL vom 29. Juli 2016*
- *Kurzbericht – Project «Cadetblue» vom 12. April 2019*
- *Befragungsprotokolle EFK Administrativuntersuchung* [redacted]

Ausgangslage

Die GPK und weitere Berichte bei der Aufarbeitung des Dossiers Hochseeschiffe haben auf Unklarheiten in der Leitung der WL, Probleme bei der Regelung von Kompetenzkonflikten sowie weitere Schwachstellen

in der Führung des Dossiers Hochseeschiffe, der Arbeitsweise und der Geschäftsabwicklung in einzelnen Geschäften hingewiesen.

Auftrag

Die Untersuchung soll:

a. die Organisation / Leitung der wirtschaftlichen Landesversorgung (Strukturen, Abläufe, Arbeitsweise) überprüfen, namentlich:

- die Leitung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung durch eine Delegierte oder einen Delegierten aus der Wirtschaft im Nebenamt mit einem Beschäftigungsgrad von 40 Prozent;

- die Aufgabenteilung betreffend Leitung und Verantwortlichkeiten in der Amtsführung zwischen der Delegierten oder dem Delegierten und der stellvertretenden Direktorin oder dem stellvertretenden Direktor im Vollzug und die Geeignetheit dieser Aufgabenteilung in der Krise;

- die Aufgabenteilung betreffend Leitung und Verantwortlichkeiten in der Amtsführung zwischen der Delegierten oder dem Delegierten und der stellvertretenden Direktorin oder dem stellvertretenden Direktor auf der einen Seite und den Leiterinnen oder Leitern der Fachbereiche im Vollzug und die Geeignetheit dieser Aufgabenteilung in der Krise;

- die Klärung der Rollen zwischen der Amtsleitung und der Leitung des Departements.

Die Prüfung der Organisation / Leitung des Bundesamtes soll mit einem besonderen Fokus auf Klarheit, Effizienz und Effektivität,

einschliesslich der Dienstleistungen (HR, Informatik, Recht, Übersetzung), erfolgen.

b. die Kriterien und die Prozesse für die Bestimmung von lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sowie deren Unterstellung unter die Pflichtlagerhaltung überprüfen.

Im Zentrum der Überprüfung steht die Geeignetheit der Kriterien und der Prozesse für die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen.

c. mögliche Verbesserungen in der Leitung der Organisation und der Aufgabenteilung und Verantwortlichkeiten auf Ebene Amt und WL.

2.2 Thema Milizorganisation

Dokumentation bei der Eröffnung der Administrativuntersuchung

- *Rechtsgrundlagen (Gesetz und Verordnungen, Botschaft(en))*
- *Organigramm der WL*
- *Pflichtenhefte der Fachbereichsleiter*
- *Geschäftsordnung des Fachbereichs Ernährung (ex.)*

Ausgangslage

Die Existenz der Milizorganisation wurde von der GPK nicht in Frage gestellt und in der Gesetzesrevision bestätigt. Nach Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 17. Juni 2016 (LVG) ist wirtschaftliche Landesversorgung Aufgabe der

Wirtschaft. Der Staat soll nur in die Versorgung des Landes mit lebensnotwendigen Gütern eingreifen, wenn die Wirtschaft selbst nicht in der Lage ist, diese zu gewährleisten. Der adäquate Einbezug der Wirtschaft für die Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung stellt damit einen zentralen und kritischen Erfolgsfaktor dar. Dazu gehören auch die Funktion des Delegierten sowie die Milizstrukturen auf der Ebene der verschiedenen Fachbereiche des Amtes. Wichtig ist, dass die Weiterentwicklung der Milizstrukturen, einschliesslich der Rekrutierung, in Berücksichtigung der neuen und aktuellen Herausforderungen zur Überwindung von Not- und Mangellagen bei der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen erfolgt.

Auftrag

Die Untersuchung soll:

a. die Aufgabenteilung, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen dem Amt und der Milizorganisation im Interesse einer effizienten und effektiven wirtschaftlichen Landesversorgung, auch mit Blick auf die neuen Herausforderungen, überprüfen;

b. die Rekrutierung des Milizpersonals sowie die Anpassungsfähigkeit und die Weiterentwicklung der Milizorganisation überprüfen;

c. mögliche Verbesserungen in der Aufgabenteilung, den Zuständigkeiten und den Verantwortlichkeiten zwischen Amt und Milizorganisation sowie allfällige Massnahmen zur Weiterentwicklung der Milizorganisation vorschlagen.

Die Mitglieder der Milizorganisation sollen adäquat in die Arbeiten einbezogen werden.

2.3 Thema Risikomanagement

Dokumentation bei der Eröffnung der Administrativuntersuchung

- *Rechtsgrundlagen (Gesetz und Verordnungen, Botschaft(en))*
- *Hochseeschifffahrts-Bürgschaften: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 26. Juni 2018 und Kurzbericht vom 25. Juni 2019 sowie die dazugehörigen Stellungnahmen des Bundesrates*
- *Risikoreporting mit Riskmap seit 2007*
- *Geschäftsordnung Interne Revision*
- *Revisionsprogramm vom März 2019*
- *Handbuch Hochseeschifffahrt*
- *Handbuch Vorratshaltung*

Ausgangslage

Die Risiken im Bereich der Bürgschaften Hochseeschiffe wurden von den verantwortlichen Bundesstellen falsch eingeschätzt. Dies betraf die Dimension (Höhe des Verlustpotenzials) und die Möglichkeiten der Verlustminimierung im Eintretensfall. Trotz der hohen Amortisationsrückstände bei den einzelnen mit Bürgschaften des Bundes besicherten Hochseeschiffen war das Amt auf das Szenario «Bürgschaftsziehung» bei den Hochseeschiffen nicht genügend vorbereitet. Die GPK hält im Bericht u.a. fest: «Die Ziele des Risikomanagements sollen u.a. erreicht werden, indem «aufgrund der erkannten Risikoexponierung

die erforderlichen Massnahmen ergriffen werden. Massnahmen hinsichtlich Risikovermeidung oder –verminderung sind «lage- und stufengerecht» zu beschliessen und umzusetzen». Diesen Vorgaben hat das Risikomanagement des Amtes in allen Aufgabenbereichen der WL zu genügen.

Auftrag

Die Untersuchung soll:

a. das Risikomanagement des Amtes bei den Garantien und den laufenden Bürgschaften zum Zwecke der wirtschaftlichen Landesversorgung überprüfen, namentlich dabei die «lage- und stufengerechten» Massnahmen;

b. die Sensibilität der Leitung der WL und der Mitarbeitenden für das Risikomanagement, die Eintrittswahrscheinlichkeit und die finanziellen Grössenordnungen (Schadensauswirkung) klären;

c. mögliche Verbesserungen im Vollzug des Risikomanagements auf Stufe Leitung, Milizorganisation und Mitarbeitenden vorschlagen.

2.4 Regelwerk und Prozesse zur Überwindung von Not- und Mangellagen

Dokumentation bei der Eröffnung der Administrativuntersuchung

- *Rechtsgrundlagen (Bewirtschaftungsverordnungen)*
- *Strategie*
- *Übersicht über das 3-Säulen-Prinzip der WL (Folie)*

- *Bericht über die Gefährdungen der Landesversorgung 2017*
- *Bericht 2019 zu den Massnahmen der WL*
- *Bericht 2019 zur Vorratshaltung*
- *Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2013 – 2016*
- *Handbuch Krisenmanagement WL/BWL*

Ausgangslage

Das Amt weist im Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung selbst darauf hin, dass die Versorgungsprozesse zunehmend schwer vorhersehbaren Gefährdungen gegenüberstehen. Die Gründe sind gemäss WL vielschichtig (zunehmende Globalisierung und steigende Volatilität der Märkte sowie Konzentration der Produktionsprozesse auf einzelne Gebiete). Entsprechend sind – wie im gleichen Bericht festgehalten - auch die Vorbereitungen diesen veränderten Bedingungen anzupassen.

Auftrag

Die Untersuchung soll:

a. das Regelwerk und die Prozesse beim Zugang zu lebensnotwendigen Ressourcen und leistungsfähigen Infrastrukturen sowie die bereichsübergreifende Zusammenarbeit überprüfen:

- zur Erkennung (rechtzeitiges Erfassen) von Not- und Mangellagen;

- zur Festlegung von Massnahmen und;

- zur Geeignetheit der Verfahren, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für deren schnelle Behebung;

- zur Sicherstellung einer adäquaten Marktbeobachtung.

b. mögliche Verbesserungen im Regelwerk und bei den Prozessen zur Erkennung, Festlegung und Behebung von Not- und Mangellagen vorschlagen.

2.5 Neue Krisenorganisation Hochseeschiffe

Dokumentation bei der Eröffnung der Administrativuntersuchung

- *Auftrag des Departementschefs WBF vom 12. März 2019*
- *Organigramm der Krisenorganisation*
- *Protokolle der Sitzungen des Lenkungsausschusses*
- *Zirkularbeschlüsse des Lenkungsausschusses (E-Mails)*
- *Aktennotiz Krisenorganisation GS WBF vom 15. Februar 2019*

Ausgangslage

Der Departementschef hat anfangs 2019 die «Krisenorganisation Hochseeschiffe» eingesetzt. Er bestimmt auf entsprechenden Antrag des Amtes oder des Generalsekretariats, ob die Abwicklung eines Dossiers / Geschäfts in die Zuständigkeit der Krisenorganisation fällt. Die Projektleitung für das Dossier / Geschäft obliegt auch unter Führung der Krisenorganisation dem Amt.

Auftrag

Die Untersuchung soll die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auf allen Stufen der Krisenorganisation Hochseeschiffe überprüfen, einschliesslich der Entscheidfindungsprozesse.

3. Einsetzung des Untersuchungsorgans

Herr Dr. Cornel Borbély wird beauftragt, die Untersuchung gemäss Ziffer 2 durchzuführen.

4. Kompetenzen des Beauftragten

Die Kompetenzen des Beauftragten richten sich nach Art. 27a ff. RVOV. Er übt diese Kompetenzen unabhängig aus. Der Beauftragte kann insbesondere selbstständig sämtliche Massnahmen ergreifen, welche zur Klärung des Sachverhaltes führen können. Insbesondere hat er die Möglichkeit, Angestellte der Bundesverwaltung zu befragen, Einsicht in Akten zu nehmen und sich die Akten in Kopie aushändigen zu lassen.

5. – 16. (...)

"

b) Mögliche Adaption des Auftrags an faktische Begebenheiten und dynamische Verfahrensentwicklung

(4) Im Rahmen der Startbesprechung vom 14. Januar 2020 wurde fixiert, dass der Untersuchungsrahmen aufgrund des breit formulierten Anwendungsbereichs beschränkt beziehungsweise der Verfahrensentwicklung angepasst werden kann. Angesichts der auch im Rahmen dieser Administrativuntersuchung geltenden Verpflichtung zu ressourcengerechtem Handeln[3], sowie der umfassenden Geltung des verfassungsmässigen Prinzips der Verhältnismässigkeit[4], gilt dies insbesondere wo Überschneidungen zu aktuellen, parallel geführten Untersuchungen bestehen könnten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die EFK eine Untersuchung zu Fragen der Hochseeschifffahrt (HSS) führt[5],

---

3 Art. 12 Abs. 4 FHG.

4 Art. 5 Abs. 2 BV.

5 Siehe AUWL-01-20-43-002 mit Information über den Gegenstand der Prüfung der WL (BWL) durch die EFK, wonach diese beurteilt, ob die Aufsicht des BWL und des SSA über die verbürgten Hochseeschiffe professionell, mit der notwendigen fachlichen Kompetenz und Distanz zu den Beaufsichtigten erfolgt; ob die Aufsicht so ausgeübt wird, dass Risiken früh erkannt und adressiert werden, früh und energisch auf Krisen reagiert wird, amtsübergreifend die Interessen des Bundes gewahrt werden, ein zielführende Zusammenarbeit besteht und Synergien genutzt werden. Zudem wird

welche den vorliegenden Untersuchungsauftrag gemäss Ziffer 2.5 (neue Krisenorganisation Hochseeschiffe) tangiert[6]. Es ist deshalb gerechtfertigt, und den oben beschriebenen Grundsätzen folgend notwendig, die Untersuchung im Bereich HSS insofern zu beschränken.

(5) Im erwähnten Sinne wird die jeweils aufgeworfene Fragestellung ebenfalls nach Aktualität und allfällig relevanter Problemstellung gewichtet, was den Untersuchungsbericht auf dynamischer Untersuchungsbasis entsprechend adaptiert.

c) Weiteres

(6) Im Rahmen dieses Auftrags bestand die Möglichkeit zum Beizug von Hilfspersonen. Von beidem wurde unter Wahrung der Unabhängigkeit des Untersuchungsbeauftragten und unter Einwilligung des Auftraggebers Gebrauch gemacht, um ein maximales Untersuchungsergebnis unter Berücksichtigung der Ressourcenlage zu erzielen.[7]

---

geklärt, inwiefern die Krisenorganisation beim Generalsekretariat mitgeprüft werden muss.

6 AUWL-01-20-43-001.

7 AUWL-01-20-43-003.

(7) Der Auftraggeber wurde, unter anderem vertreten durch Frau lic. ès lettres [redacted], Generalsekretärin WBF, in regelmässigen Abständen über den Fortlauf der Untersuchung sowie Zwischenstände informiert (siehe Ziffer 9 des Auftrags zur Administrativuntersuchung).[8]

3. Administrativuntersuchung im Allgemeinen

a) Gesetzliche Grundlagen und rechtliches Gehör

(8) Auf Bundesebene sind in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV[9]) die Grundsätze einer Administrativuntersuchung fixiert. In Art. 27a RVOV ff. sind unter anderem Verfahrensgrundsätze für die Bundesverwaltung statuiert. Zur Feststellung des Sachverhalts bedient sich das Untersuchungsorgan der Beweismittel nach Artikel 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG[10]). Dazu gehört insbesondere die Edition von Urkunden und Befragungen von potentiell Involvierten als Auskunftspersonen. Zeugeneinvernahmen sind nicht möglich.

---

8 AUWL-01-20-43-001.

9 SR 172.010.1.

10 SR 172.021.

(9) Ein wesentlicher Grundsatz ist dabei derjenige des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 VwVG. Da sich die vorliegende Untersuchung insbesondere auf Sachverhaltskomplexe im Zusammenhang mit Führungsfragen fokussiert, wurden unter anderem der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung (DWL) [redacted] sowie der stellvertretende Direktor [redacted] und Chef Recht und Compliance [redacted] entsprechend mehrfach umfassend befragt. Auch hatten diese die Möglichkeit, sich jederzeit schriftlich einzubringen, wovon teilweise auch Gebrauch gemacht wurde.[11]

(10) Zudem wurden dem DWL und dem Stv. Direktor die finalen Erkenntnisse des Berichts im Rahmen einer Schlussbesprechung mit Gelegenheit zur Stellungnahme dargelegt und schliesslich nochmals der Schlussbericht vorgelegt, um eine allfällige Stellungnahme dazu einzureichen.[12]

b) Zeitspanne des Sachverhalts und Konsequenzen für die Untersuchung

(11) Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind unter anderem Prozesse und Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL), welche sich über einen langjährigen Zeitraum sowohl in formeller Hinsicht als auch kulturell und

---

11 AUWL-09-20-01-001.

12 Siehe auch nachfolgend, Ziffer 3, litera d.

faktisch entwickelt haben, wobei die jeweilige Ausgestaltung erheblich vom damaligen Zeitgeist abhängig war. Zudem sind darüberhinausgehende Ereignisse ebenfalls sachverhaltsrelevant und damit zu berücksichtigen. Dies beinhaltet die potentielle Involvierung einer Vielzahl von Bundesangestellten und Drittpersonen sowie die entsprechende Aktenlage und Diffusion von Informationen.

(12) Die Administrativuntersuchung wurde auch vor diesem Hintergrund verzögerungsfrei und ressourcengerecht geführt. Die Dauer der vorliegenden Administrativuntersuchung von 8 Monaten[13] spiegelt die Komplexität des Sachverhaltes und die Intensität der Untersuchungshandlungen wider, der Auftrag zur Administrativuntersuchung war innert dieser Frist von rund 8 Monaten (Richtwert) abzuschliessen.

(13) Zu berücksichtigen ist ebenfalls die erschwerte Untersuchungsführung während der in der Schweiz verfügten ausserordentlichen Lage mit Lockdown und den daraus folgenden Konsequenzen für Mobilität und Verfügbarkeit von Involvierten.

---

13 Beginn mit Startsitzung 14. Januar 2020 bis 18. September 2020 Berichterstattung.

(14) Auch waren sämtliche Beweismittel zu berücksichtigen, welche bis zuletzt, sprich bis Ende August 2020, von Drittseite ins Verfahren eingeführt wurden.[14]

c) Untersuchungsinstrumente

(15) Die vorliegende Untersuchung wurde unter Ausschöpfung der zulässigen Untersuchungsinstrumente geführt. Im Zentrum standen die Aktenanalyse und Befragungen von potentiell involvierten Personen. Zu beachten ist dabei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, welcher in rechtlicher Hinsicht bei der Beweiserhebung Grenzen setzt. In faktischer Hinsicht wird eine Untersuchung dadurch begrenzt, dass die Aktenlage teilweise nicht (mehr) immer vollständig erstellbar ist, was einem üblichen Geschäftsgang entspricht und auch vorliegend nichts Aussergewöhnliches ist. Die Ergebnisse der Administrativuntersuchung sind damit vorbehältlich von nicht bekannten Informationen und Dokumenten zu würdigen. Im Rahmen von Administrativuntersuchungen kann nie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass weitere Akten bestehen, welche nicht in die Untersuchung geflossen sind. Dies ist Folge der Tatsache, dass ein Untersuchungsbeauftragter in einem gewissen Masse auf die Kooperation von potentiell Involvierten angewiesen ist.

---

14 AUWL-07-20-04-011 ff. sowie unten Ziffer 4, litera a/iii, Governance und Compliance.

d) Sachbezogene Untersuchung

(16) Eine Administrativuntersuchung ist grundsätzlich sachbezogen. Dies im Gegensatz zur Disziplinaruntersuchung, welche sich konkret gegen eine bestimmte Person richtet. Als Gefäss zur Untersuchung des vorliegenden Gegenstandes wurde bewusst das Instrument der Administrativuntersuchung gewählt, um maximale Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit zu gewährleisten. Das macht vorliegend Sinn, auch wenn dieses Instrument zur Prozess- und Organisationsanalyse grundsätzlich eher unüblich ist.

(17) Der Untersuchungsgegenstand wurde nicht auf das Verhalten von bestimmten Personen beschränkt und/oder bezogen, sondern soll zumindest dem Grundsatz nach ausdrücklich der Bestimmung des geltenden Status und der allfälligen Erforderlichkeit einer künftigen Änderung der WL dienen.

(18) Im Rahmen der vorliegenden Administrativuntersuchung war das rechtliche Gehör aufgrund des veränderten Fokus nicht gleich umfassend zu gewähren, wie in einer personenbezogenen Vorgehensweise. Es ist jedoch auch im Rahmen von sachbezogenen Untersuchungen auftragsimmanent, dass im Untersuchungsbericht personenbezogenes Wissen aufgezeigt und, wo vorhanden, auf eine Verdachtslage hingewiesen wird. Ohne Einbezug dieser personenbezogenen Elemente wäre die Untersuchung nicht auftragsgemäss abzuschliessen.

(19) Wesentlich ist, dass die vorliegende (sachbezogene) Administrativuntersuchung ohnehin kein Verfahren wäre, um definitiv zu klären, ob sich Bundesangestellte oder Dritte ein Verschulden hätten zukommen lassen oder gar strafbar gehandelt haben. Wenn sich jedoch Verdachtsmomente auf entsprechende potentielle Widerhandlungen oder Fehlverhalten ergeben würden, so wäre durch die auftraggebende Stelle eine Disziplinaruntersuchung ad personam, allenfalls ein Strafverfahren zu prüfen. Die Administrativuntersuchung ist unabhängig von einer Disziplinaruntersuchung oder einem Strafverfahren zu führen, kann aber Grundlage derselben sein. Dementsprechend kann vorliegend nur auf Stufe Verdachtslage argumentiert und kein definitives Urteil gefällt werden.

(20) Das Instrument der Administrativuntersuchung ermöglichte den befragten Personen sich frei zu äussern und auf Vertrauensbasis Informationen zu teilen. Dies wäre im Rahmen einer papierorientierten Prozessanalyse in dieser Tiefe nicht möglich gewesen und damit diente die Administrativuntersuchung in nicht unerheblicher Weise der Wahrheitsfindung beziehungsweise der Kommunikation der subjektiven Empfindungslage. Die Administrativuntersuchung bietet somit gerade bei der vorliegenden Struktur- und Organisationsanalyse einen erheblichen Mehrwert.

(21) Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts wurden dem DWL sowie dem Stv. Direktor in einer Besprechung umfassend dargelegt und mit Ihnen jeweils getrennt

diskutiert. Deren Inputs dazu wurden im Bericht aufgenommen, womit dem rechtlichen Gehör genüge getan wurde. Zudem wurde dem DWL und dem Stv. Direktor der finale Berichtsentwurf vor Übergabe desselben an den Auftraggeber nochmals zur schriftlichen Stellungnahme zugesandt. Dazu erfolgte Stellungnahmen liegen dem Bericht bei.[15]

(22) Der Stv. Direktor unterstützt dabei gemäss seiner Stellungnahme vom 10. September 2020 den Inhalt und die Schlussfolgerungen des Berichts vollumfänglich.[16]

(23) Der DWL führte in seiner Stellungnahme vom 16. September 2020 unter anderem aus, dass er positiv werte, dass die Grundstruktur und Regelwerke als geeignet bewertet würden sowie dass das Prinzip der Subsidiarität des staatlichen Eingriffs zur Beibehaltung empfohlen werde. Ebenso positiv sehe er die Empfehlung, die WL (BWL) im WBF als eigenständiges Bundesamt zu belassen. Im Widerspruch dazu sehe er die Empfehlung, anstelle der jetzigen Funktion des DWL einen vollamtlich tätigen Direktor der WL (BWL) bei der Bundesverwaltung anzustellen. Zusammen mit der Empfehlung, allenfalls auch die Fachbereichsleiter durch Direktoren oder Stellvertreter anderer Bundesämter zu ersetzen, würde die

---

15 AUWL-11-20-01-003 f.

16 AUWL-11-20-01-003.

Führung der WL ausschliesslich aus Angestellten des Bundes bestehen. Damit würde die postulierte Subsidiarität des staatlichen Eingriffs führungsmässig nicht mehr abgebildet und wäre faktisch nicht mehr lebbar. Nach Ansicht des DWL würde sich die Organisation in Finnland durchaus als Muster eignen (Organisation beziehungsweise Anstalt mit vollamtlichem Geschäftsführer, siehe Seite 2 der Stellungnahme mit weiteren Ausführungen). Die Vernetzung innerhalb der Verwaltung sei mit den für Versorgungsfragen zuständigen Fachämtern sowohl auf Arbeits- wie auf Direktionsebene bereits heute gut etabliert, die Optimierung einer Good Governance und die Verstärkung der Complianceaufgaben sei ihm ebenfalls ein wichtiges Anliegen. Die im Bericht aufgezeigten Defizite würden zeigen, dass es einerseits zusätzliche Complianceausbildung brauche und andererseits die fachlichen Fähigkeiten der Complianceverantwortlichen verstärkt werden müssten. Er unterstütze die Empfehlung sehr, in der neuen Struktur die Ressourcenverteilung beziehungsweise den Ressourcenbedarf zu überprüfen. Der damalige Ressourcenabbau werde den aktuellen Bedrohungen nicht mehr gerecht. Bei der Ressourcenverteilung sollte auch der Bedarf für Governance und Compliance und insbesondere Öffentlichkeitsarbeit besonders berücksichtigt werden. Für weitere Darlegungen des DWL wird auf die Stellungnahme sowie nachfolgende Anmerkungen verwiesen.[17]

---

[17] AUWL-11-20-01-004.

e) Aktenlage und Editionen

(24) Die Befragten sowie Dritte wurden gebeten, die im vorliegenden Zusammenhang relevanten Akten einzureichen. Zudem wurden dem Untersuchungsbeauftragten bei der Auftragserteilung sowie zu späteren Zeitpunkten Akten und Beweismittel übermittelt, welche (soweit relevant) ebenfalls in den Bericht eingeflossen sind. So konnten relevante Akten als Grundlage für die vorliegende Untersuchung beigezogen und verwertet werden. Wie dargelegt ist festzuhalten, dass durch den Untersuchungsbeauftragten nicht definitiv überprüft werden kann, ob von den aufgeforderten Personen sämtliche ihnen zugänglichen Akten überreicht wurden.

f) Umfang der Beweiserhebungen

(25) Der Gegenstand der Administrativuntersuchung ist im Auftrag umschrieben. Die Tätigkeit des Untersuchungsführers wird durch rechtliche Schranken begrenzt. Grundsätzlich darf nur untersucht werden, wo ein Grundzusammenhang zur fraglichen Materie besteht oder dadurch weitere Fragen aufgeworfen werden. Eine blosse Ausforschung von möglichen Sachverhalten ohne Bezug zum tatsächlichen Untersuchungsgegenstand wäre als sogenannte „fishing expedition" nicht gerechtfertigt und rechtstaatlich zu hinterfragen. Andererseits dürfen selbstverständlich verdächtige Stränge verfolgt werden, welche sich im Laufe einer

Untersuchung ergeben und die im Sinne des öffentlichen Interesses weitere Abklärungen erfordern.

g) Konkrete Untersuchungsschritte

(26) Entsprechend der Ausgangslage wurde ein umfassender Aufwand betrieben, um die Sachlage zu erstellen. Dies beinhaltet die Wahrnehmung von sämtlichen zur Verfügung stehenden Untersuchungsinstrumenten, so insbesondere:

- Umfassende Edition von Dokumenten und Unterlagen der entsprechenden Verwaltungseinheiten,
- Beizug von Dokumenten und Unterlagen sowie relevanter Korrespondenzen von potentiell involvierten Bundesangestellten und Dritten,
- umfassende und vertiefte Befragungen von potentiell involvierten Personen und Dritten,
- Einforderung von schriftlichen Berichten zur Sachlage,
- Hintergrundgespräche und -ermittlungen zur Klärung der Sachlage,
- etc.

(27) Zur Untersuchung des Sachverhalts wurden über dreissig vertiefte Befragungen und Hintergrundgespräche von und mit direktinvolvierten und/oder vom Sachverhalt tangierten Personen durchgeführt. Dies betrifft Personen auf Stufe Bundesämter, Generalsekretariat und unter anderem auch die Befragung von Bundesrat

Guy Parmelin. Im Weiteren diverse ehemalige und aktuelle Angehörige des Milizkörpers der WL.[18]

(28) Mündliche Befragungen wurden aufgezeichnet und in Wortprotokolle transkribiert. Die Transkripte wurden den befragten Personen zur Prüfung und allfälligen Korrektur beziehungsweise Präzisierung zugestellt. Weitere wesentliche Verfahrensschritte, auch Hintergrundgespräche, wurden dokumentiert. Zudem bestehen weitgehende Kommunikationen zwischen Untersuchungsbeauftragtem und involvierten Personen in Briefform, per Telefon und/oder E-Mail-Korrespondenzen.

h) Kooperation bei der Beweiserhebung

(29) Es ist hervorzuheben, dass sämtliche angefragten Personen der Einladung zur Befragung gefolgt sind und anlässlich dieser Auskunft gegeben haben. Auch der Aufforderung zur Einreichung von Unterlagen und Dokumentationen wurde gefolgt. Generell ist der sehr hohe Kooperationsgrad sämtlicher Involvierter positiv hervorzuheben, welche sich während der Administrativuntersuchung in jeder Hinsicht kooperativ verhalten haben und zu den Geschehnissen und allfälligen Vorwürfen zumeist umfassend Stellung bezogen haben.

---

18 AUWL-05-20-01-001 ff.

i) Beweiswürdigung

(30) Eine Administrativuntersuchung stellt immer eine nachträgliche Beurteilung eines abgeschlossenen Vorgangs dar. Als solches gilt es zu berücksichtigen, dass die im relevanten Sachverhalt involvierten Personen zum Zeitpunkt ihres Handelns die Möglichkeit der Rückschau nicht hatten. Insbesondere konnten sie nicht in jedem Fall die grösseren Zusammenhänge ihres Handelns erblicken, was zu Gunsten von Involvierten zu würdigen ist.

(31) Es folgt aus der Analyse eines Sachverhalts, dass Rückschaufehler nicht ausgeschlossen werden können. Um ein faires Resultat zu liefern, dürfen zur subjektiven Beurteilung von Involvierten nur diejenigen Informationen berücksichtigt werden, welche der jeweils handelnden Person tatsächlich und nachweislich zur Verfügung standen, beziehungsweise stehen konnten.

j) Persönlichkeitsschutz und Unschuldsvermutung

(32) Da die vorliegende Untersuchung sachbezogen ist[19], ist aus Gründen des Untersuchungsinteresses nicht jede personenbezogene Fragestellung weiterzuverfolgen und es kann teilweise auf eine Konfrontation der Ergebnisse mit allfällig durch Informationen belasteten Personen verzichtet werden. Bei möglicherweise

---

19 Siehe oben Ziffer 3, litera d).

strafrechtlich relevanten Sachverhalten wurde aufgrund von Kollusionsfragen bewusst auf eine weitergehende Konfrontation verzichtet, um eine unbeeinflusste Arbeit der Strafverfolgungsbehörden zu ermöglichen.

(33) Entsprechend wäre zugunsten solcher Personen zu berücksichtigen, dass sich im Rahmen einer Belastungskonfrontation die Beweislage entschärfen könnte, für die belasteten Personen auch vorliegend die Unschuldsvermutung gelten würde und Inhalt sowie Ergebnisse dieser Untersuchung aus Persönlichkeitsschutzgründen vertraulich zu behandeln wären. Damit wären bei allfälliger Publikation des Berichts (oder dessen Ergebnisse) gewisse Passagen in anonymisierter Form zu präsentieren. Zugrundeliegende Fakten und/oder Personen sind jedoch aufgrund der zugeordneten Akten identifizierbar.

4. Konkrete Untersuchungsgegenstände und Ergebnisse

(34) In den nachfolgenden Abschnitten werden einzelne Untersuchungsgegenstände themenbezogen dargestellt. Dabei werden die rechtliche Ausgangslage und tatsächliche Sachlage analysiert und diese vor dem Hintergrund der bestehenden Situation gewürdigt. Schliesslich werden im Rahmen eines Fazits Ergebnisse zusammengefasst und wo nötig Empfehlungen abgegeben.[20]

a) Organisation und Struktur der WL

i. Gesetzlicher Auftrag und rechtliche Umsetzung

Generelle Organisation der WL

- *Verfassungsmässiger Auftrag und ausgeprägtes Subsidiaritätsprinzip*[21]

---

20 Es wird nachfolgend der Lesbarkeit halber darauf verzichtet, eine geschlechtsneutrale Formulierung und/oder die feminine/maskuline Form mitzuerwähnen, wofür um Verständnis gebeten wird.

21 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, litera a.**

(35) Die Organisation der WL und des BWL im Besonderen leiten sich vom verfassungsmässigen und gesetzlichen Auftrag ab. Entsprechend hat sich die WL so aufzustellen, dass die Erfüllung des grundsätzlichen Auftrags gesichert ist.

(36) Die Bundesverfassung bestimmt dazu, dass 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 selbst zu begegnen vermag. Er trifft hierfür vorsorgliche Massnahmen. Dazu kann der Bund nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.[22]

(37) Somit greift der Staat erst dann lenkend ein, wenn die Wirtschaft ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann. Die WL-Organisation verfolgt dabei das Ziel, die Wirtschaft so lange wie nötig zu unterstützen, bis diese ihre Versorgungsfunktion wieder vollständig selber wahrnehmen kann.

(38) Dementsprechend sind die Tätigkeiten der WL-Organisation stets vom *Grundsatz der Subsidiarität* des staatlichen Eingriffs ins Wirtschaftssystem geleitet. Subsidiarität bedeutet konkret, dass der Staat nur in die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen eingreifen darf, wenn die Marktkräfte dazu selber nicht mehr in der Lage sind. Auch dann tritt der Staat jedoch

---

22 Art. 102 BV.

nicht an die Stelle der Wirtschaft, sondern schafft nur die Voraussetzungen dafür, dass die Wirtschaft ihre Versorgungsaufgabe so schnell wie möglich wieder selbst wahrnehmen kann. Dieses Grundprinzip in der Ausgestaltung der Beziehung von Staat und Bürger beziehungsweise Privatwirtschaft wird als bewährt und sinnvoll erachtet. Insbesondere entspricht dies dem eindeutigen und statuierten Volkswillen und steht als solchen auch vorliegend nicht zur Disposition.

(39) In der damaligen Vernehmlassung zur Revision des LVG[23] hatte sich jedoch gezeigt, dass dieses Verständnis der absoluten Geltung des Subsidiaritätsprinzips nicht umfassend geteilt wird und dass insbesondere Organisationen der Land- und Ernährungswirtschaft sich eine stärkere Einbindung des Bundes in die Verantwortung wünschten.[24] Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Frage hat direkte Auswirkungen auf die Organisation und das Kräftegleichgewicht zwischen WL und den Funktionen im BWL. Grundsätzlich bleibt es aber Aufgabe der Wirtschaft, die Versorgung des Landes über den Markt sicherzustellen. Die WL-Organisation kommt demnach erst bei Versorgungsstörungen zum Einsatz, denen die Wirtschaft nicht mehr selbst zu begegnen vermag. *Auch in einem Krisenfall* soll aber primär nicht der Staat, sondern die Wirtschaft die Versorgungsfunktion

---

23 Siehe AUWL-02-20-21-047 mit nachfolgend diversen Zitaten der zugrundeliegenden Botschaft.

24 AUWL-02-20-21-047.

wahrnehmen.[25] Die Ausgestaltung dieser Grundordnung führt somit zur grundsätzlichen Kompetenzverteilung zwischen BWL und Milizkörper und entsprechend zur Hauptverantwortung der Miliz über das Funktionieren der Landesversorgung.[26]

(40) Diese Ausprägung ist Ausdruck der liberalen Wirtschaftsordnung der Schweiz. Es sind aber ebenfalls praktische und ökonomische Gründe, welche für dieses Prinzip sprechen und das bestehende System im Grundsatz nachvollziehbar erscheinen lassen. Wollte der Staat diese Funktion selber übernehmen, müsste er dafür wohl kostspielige Parallelstrukturen aufbauen, die nur selten gebraucht würden, der Privatwirtschaft konkurrenzieren und die im Krisenfall kaum eingespielt wären. Kämen sie zum Einsatz, könnten sie nur mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand in Gang gesetzt werden. Vor dem Hintergrund beschleunigter Wirtschaftsabläufe wäre aber weder das rechtzeitige Funktionieren noch der Erfolg eines solchen Systems gewährleistet.[27] Es herrscht unter den Befragten im Grundsatz Einigkeit, dass sich das typisch schweizerische

---

25 AUWL-02-20-21-047.

26 Siehe nachfolgend zur Abgrenzung zwischen Verwaltungseinheit und Milizkörper, Ziffer 4, litera a)/i, BWL und Milizkörper.

27 AUWL-02-20-21-047.

System der privatwirtschaftlichen Selbstorganisation bewährt. Es wird aus den erwähnten Gründen empfohlen daran festzuhalten.[28]

(41) Ohne Vorbereitung lässt sich eine schwere Mangellage nicht angemessen oder nicht rechtzeitig überwinden. Gleichzeitig stellt sich im Zusammenhang mit dem Gebot der Subsidiarität staatlichen Handelns die Frage nach dem vertretbaren Aufwand, der zur Vorbereitung und Sicherung der Grundversorgung betrieben werden darf. Abgeleitet aus verfassungsrechtlichen Vorgaben[29] müssen Vorbereitungsmassnahmen sich auf ein angemessenes Minimum beschränken und gezielt und flexibel einsetzbar sein. Die verfügbaren Ressourcen der WL sind so einzusetzen, dass diese mit solchem Aufwand einen hohen Erfolg garantieren.

(42) Entsprechende Massnahmen können materieller, formeller oder organisatorischer Art sein und haben auch den politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten von Staat und Wirtschaft Rechnung zu tragen. Zu den Vorbereitungsmassnahmen gehören Beobachtung sowie Analyse der Versorgungssituation und der Marktverhältnisse durch Erhebung von Daten, Ausarbeitung von Massnahmen zur wirtschaftlichen Intervention oder zur Sicherstellung der Versorgung mit

---

28 AUWL-02-20-02-001 ff.

29 Siehe auch oben Randziffer 4.

Gütern und Dienstleistungen und Information der Öffentlichkeit.[30] Es gilt zu beachten, dass das BWL beziehungsweise die WL dabei zur Erfüllung des Auftrags nicht alleine dasteht, sondern auf Zusammenarbeit und Informationen von anderen Bundesverwaltungseinheiten angewiesen ist, was insbesondere im Bereich der Lageanalyse von erheblicher Relevanz ist. Die isolierte Krisenbewältigung durch die WL (BWL) würde nicht den reellen Begebenheiten entsprechen, weshalb sich der entsprechende verfassungsmässige Auftrag zur Sicherung der Landesversorgung gemäss Art. 102 BV in diesem Sinne an sämtliche Bundesbehörden in Koordination richtet.

(43) Die erwähnten limitierenden verfassungsmässigen Grundsätze dürfen andererseits nicht dazu führen, dass die Aufgaben der WL (BWL) minimalistisch organisiert würden.[31] Entsprechend ist die WL (BWL) mit notwendigen Ressourcen auszugestalten, um den heutigen Anforderungen gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund ist die Anzahl Stellenprozente im BWL als Supportfunktion der WL zu prüfen.[32]

---

30 AUWL-02-20-21-047.

31 AUWL-02-20-21-047.

32 Siehe auch unten Ziffer 4, litera a)/iii, Arbeitsbelastung und Stellenprozente / Ressourcenlage im BWL.

- *Kooperation zwischen Wirtschaft und Staat*[33]

(44) Das System der wirtschaftlichen Landesversorgung mit dargelegtem Primat der Privatwirtschaft beruht zur erfolgreichen Aufgabenerfüllung auf einer Kooperation zwischen Wirtschaft und Staat. Wenn die Wirtschaft in einer Krise ihre Versorgungsfunktion nicht mehr im erforderlichen Mass ausüben kann, erhält sie mit Hilfe bestimmter Instrumente staatliche Unterstützung.[34]

(45) Für deren Vorbereitung ist die WL-Organisation auf Fachwissen aus den betreffenden Branchen angewiesen und für den Vollzug macht sie sich die bereits in normalen Zeiten spielenden Versorgungsstrukturen zunutze. Diese Vernetzung ist eine der tragenden Hauptsäulen einer erfolgreichen WL.[35]

(46) Um ein erfolgreiches Funktionieren der WL zu sichern, ist eine klare Kompetenzregelung zwischen Verwaltungskörper und Fachbereichsvertretern erforderlich.[36]

---

33 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, litera a.**

34 AUWL-02-20-21-047.

35 AUWL-02-20-21-047.

36 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Verhältnis Geschäftsstelle zu Milizkörper.

- *Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung und Verordnung*[37]

(47) In Ausführung des verfassungsmässigen Auftrags bestimmt das heutige LVG[38] die Grundsätze der WL. Präzisiert wird diese durch die Verordnung zum LVG (VWLV[39]). Das LVG regelt die Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag.[40]

(48) Dabei ist wesentlich, dass im Krisenfall eine Unterversorgung oft nicht bloss die Schweiz betrifft, sondern Europa oder sogar die Weltwirtschaft. Krisen lassen sich damit immer weniger allein durch nationale Massnahmen bewältigen und verlangen eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung im internationalen Rahmen. Diese internationale Dimension von Mangellagen macht es zudem nötig, über Informationen bezüglich Art und Umfang der Störungen sowie über die von anderen Staaten ergriffenen Massnahmen zu verfügen. Eine verstärkte Kooperation der Landesversorgung im internationalen Rahmen ist deshalb

---

37 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.4, litera a.**

38 SR 531.

39 SR 531.11.

40 Art. 1 LVG.

ebenfalls zwingend, was sich gerade angesichts der diesjährigen Pandemielage akzentuiert hat.[41] Insgesamt soll rasch, gezielt und flexibel auf drohende oder bereits eingetretene schwere Mangellagen reagiert werden können.[42] Es wird vor diesem Hintergrund empfohlen, das Beziehungsnetz weiterhin auszubauen beziehungsweise das bestehende Netz zu stärken.

(49) Der Aufgabenbereich der WL befindet sich analog zu den globalen Entwicklungen und Herausforderungen im steten Wandel. Diese hat bereits mit dem Ende des Kalten Krieges und den umfassenden Umstrukturierungen, welche die Globalisierung mit sich bringt, tiefgreifende Veränderungen erfahren.[43] Das LVG von 1982[44] war mit Herausforderungen konfrontiert, welche zur Zeit seiner Entstehung nicht absehbar waren und schliesslich zur umfassenden Revision per 2016 geführt haben[45].

---

41 Siehe dazu auch Art. 61 LVG mit Möglichkeit zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen über Informationsaustausch und Zusammenarbeit.

42 AUWL-02-20-21-047.

43 AUWL-02-20-21-047.

44 Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG), AS 1983 931.

45 SR 531.

(50) Mit dem Fokus auf lebenswichtige Güter richtet sich das Augenmerk der WL-Organisation heute bereits auf die Abläufe der globalisierten Wirtschaft, deren Folgen sich im Rahmen der jüngsten ausserordentlichen Lage deutlich gezeigt haben[46]. Hier haben der massive Abbau von Vorräten bei Rohstoffen, Halbprodukten und Ersatzteilen sowie die Lieferungen nach dem Just-in-time-Prinzip zur Folge, dass die Wirtschaft auf ein lückenloses Funktionieren der Logistikketten, der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, der Bank- und Versicherungsdienstleistungen sowie der Stromversorgung angewiesen ist. Diese zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen wurde im revidierten, heute geltenden Gesetz stärker berücksichtigt und daran hat sich die WL auszurichten.

(51) Dabei ist der intersektorielle Fokus der wirtschaftlichen Landesversorgung von zentraler Bedeutung, da die internationale Ausrichtung eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Sektoren und Branchen sowie zwischen der WL-Organisation und den Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung nötig macht. Die WL hat sich entsprechend zu organisieren und Prozesse durch stete Kontrolle derselben zu gewährleisten.[47]

---

46 Siehe beispielsweise auch nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

47 AUWL-02-20-21-047.

(52) Das LVG definiert die wirtschaftliche Landesversorgung als *Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen.*[48] Lebenswichtige Güter und Dienstleistungen spielen bei der Überwindung schwerer Mangellagen und damit für die Versorgung des Landes eine wichtige Rolle. Definitionsgemäss werden sie auf Güter beschränkt, welche der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Menschen dient. Für die heutige globalisierte Wirtschaft sind indes nicht nur Produkte lebenswichtig, sondern auch die zu ihrer Herstellung notwendigen Ressourcen wie Produktions- und Verteilungssysteme sowie Dienstleistungen.

(53) Was im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung als lebenswichtig gilt, wird durch den Bundesrat bestimmt.[49] Die Auslegung dieses Begriffs gemäss damaliger Botschaft zum heutigen LVG, wonach lebenswichtig Güter und Dienstleistungen seien, welche unmittelbar oder im Rahmen wirtschaftlicher Prozesse zur Überwindung schwerer Mangellagen notwendig seien, dürfte als breit gelten.[50] Es gilt angesichts der bestehenden Ressourcenlage und Gefahrenanalysen rechtzeitig die richtigen Prioritäten zu setzen, wobei die WL wiederum auf eine

---

48 Art. 1 LVG.

49 AUWL-02-20-21-047.

50 AUWL-02-20-21-047.

reibungslose interdisziplinäre und verwaltungsverstrebte Zusammenarbeit angewiesen ist.

(54) Branchenspezifisch können lebenswichtige Güter in allgemeiner Weise kategorisiert werden. So zählen dazu insbesondere Energieträger sowie alle dazu benötigten Produktions- und Betriebsmittel; Nahrungs-, Futter- und Heilmittel sowie Saat- und Pflanzgut; andere unentbehrliche Güter des täglichen Bedarfs; sowie Roh- und Hilfsstoffe für die Landwirtschaft, die Industrie und das Gewerbe. Dabei wird der erfüllenden Verwaltungseinheit, konkret der WL (BWL), grundsätzlich und richtigerweise genügend Spielraum zur konkreten Umsetzung des Auftrags gelassen.

(55) Als lebenswichtige Dienstleistungen werden insbesondere Transport und Logistik; Information und Kommunikation; die Übertragung und Verteilung von Energieträgern und Energie; die Gewährleistung des Zahlungsverkehrs sowie die Lagerhaltung von Gütern und die Speicherung von Energie qualifiziert. Zu den lebenswichtigen Dienstleistungen gehören auch die dafür benötigten Betriebsmittel und Ressourcen.[51] Die offene Begriffsdefinition mit bloss grundsätzlicher Gruppierung macht Sinn.

---

51 Art. 4 LVG.

(56) In Verordnungen wird die obligatorische Pflichtlagerhaltung als lebenswichtig eingestufter Gütergruppen wie Lebens- und Futtermittel, Düngemittel, Arzneimittel sowie Treib- und Brennstoffe geregelt.

(57) Es ist nicht notwendig, wie es verschiedentlich in der Vernehmlassung zum revidierten LVG angeregt wurde[52], lebenswichtige Güter und Dienstleistungen im Gesetz in einem *abschliessenden* Katalog aufzuzählen: Ein Gesetz muss begrifflich und thematisch so weit gefasst sein, dass es auf Jahre hinaus wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklungen zu erfassen vermag und kurzfristige Änderungen auf Gesetzesstufe vermieden werden können. Aus diesen Gründen macht es Sinn, auf die Aufnahme spezifischer Güter (wie beispielsweise damals erwähntes Saatgut oder Setzlinge) in den Katalog zu verzichten. Diese Regelungsdichte wird erst auf Verordnungsstufe erreicht und umgekehrt ist aus gesetzestechnischer Sicht nicht notwendig, dass für das daraus abgeleitete Verwaltungshandeln detaillierter legiferiert wird.[53]

(58) Als schwere Mangellage definiert das LVG[54] eine erhebliche Gefährdung der wirtschaftlichen Landesversorgung mit unmittelbar drohenden, grossen

---

52 AUWL-02-20-21-047.

53 AUWL-02-20-21-047.

54 Art. 2 LVG.

volkswirtschaftlichen Schäden oder erheblicher Störung der wirtschaftlichen Landesversorgung. Von einer schweren Mangellage 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, ausser sie seien von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung, also systemrelevant.[55] Ebenso wenig ist ein blosser Preisanstieg ein hinreichendes Indiz für eine Mangellage. Hingegen spielt die Marktstruktur für die Beurteilung einer Mangellage eine wichtige Rolle, da eine Versorgungsleistung an Bedeutung gewinnt, je weniger Anbieter sich den Markt für ein lebenswichtiges Gut oder eine lebenswichtige Dienstleistung teilen. Entscheidend ist, ob für solche Güter oder Dienstleistungen Substitutionsmöglichkeiten bestehen.[56] Dieser Auslegung des Gesetzeswortlauts gemäss Botschaft zum LVG kann sachlogisch gefolgt werden.

(59) Die Bestimmung der Lebenswichtigkeit von Versorgungsleistungen ist eine politische Frage und entscheidet sich letztlich daran, was Staat und Wirtschaft zu leisten bereit und in der Lage sind. Auch die Beurteilung, ob eine schwere

---

55 AUWL-02-20-21-047.

56 AUWL-02-20-21-047.

Mangellage vorliegt und deshalb Interventionsmassnahmen anzuordnen sind, ist letztlich ein nach den konkreten Umständen zu treffender Ermessensentscheid[57].

(60) Dies gilt ebenfalls für die Frage der Bestimmung der Quantität beziehungsweise des Umfangs der Verfügbarkeit eines als lebenswichtig qualifizierten Guts oder einer solchen Dienstleistung. Dabei hat die WL mit dem entsprechenden Gut im Sinne einer Grundversorgung die Landesversorgung zu sichern, bis die schwere Mangellage überwunden ist (Art. 4 Abs. 1 LVG folgend). Wo dies aus faktischen, politischen respektive ökonomischen Gründen nicht möglich ist oder die WL von mangelnden Kompetenzen ausgehen würde, hat die WL aufgrund der ihr damit überbundenen Garantenstellung die Frage einer allfällig mangelnden Grundsicherung stufengerecht zu eskalieren und mit anderen möglichen Bundesämtern und/oder Departementen zu koordinieren.[58]

---

57 AUWL-02-20-21-047.

58 Siehe zur Frage der Ethanolhaltung und der Maskenbeschaffung auch nachfolgend Ziffer 4, litera b), Management der Folgemassnahmen.

BWL und Milizorganisation[59]

- *Milizkörper als Besonderheit*

(61) Zur Sicherung des Funktionierens der WL bestimmt das LVG Fachbereiche, welche insbesondere mit Exponenten der Privatwirtschaft besetzt sind. Gemäss Botschaft zum LVG wurde hervorgehoben, dass die Fachbereiche aus Experten der Wirtschaft, des Bundes, der Kantone und der Gemeinden besetzt sind.[60] Das ist im Sinne einer erwünschten Vernetzung und der Effizienz der Vorgehensweise der WL ein nachvollziehbarer Ansatz.[61]

(62) Der Begriff der «Fachbereiche» ist mit der Milizorganisation der WL-Organisation in Verbindung zu bringen. In diesem Milizsystem wirken Fachleute aus der Privatwirtschaft und der Verwaltung freiwillig mit bei der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Die Fachbereiche sind in Stabs- und Dienststellen sowie Abteilungen, Sektionen und Gruppen gegliedert. Der Bundesrat bestimmt die Fachbereiche. Zur Grundversorgung gehören die

---

59 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, litera a sowie Ziffer 2.2.**

60 AUWL-02-20-21-047.

61 Siehe dazu auch nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Notwendigkeit der Milizorganisation.

definierten Fachbereiche Ernährung, Energie und Heilmittel, zur Infrastruktur die Fachbereiche Logistik, Industrie und IKT. Die Fachbereiche unterhalten ständige Geschäftsstellen, die mit Mitarbeitern des BWL besetzt sind.[62] Gemäss Botschaft handelt es sich bei den Geschäftsstellen demnach um eine Supportfunktion für die WL.

- *Aufgaben der Fachbereiche*

(63) Zu den Aufgaben der Fachbereiche gehört es[63], Vorbereitungsmassnahmen zu treffen, damit die wirtschaftliche Landesversorgung im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage sichergestellt werden kann. Die Fachbereiche sorgen dafür, dass die Vorbereitungsmassnahmen den Wettbewerb nicht verzerren.[64] Dabei stellt sich die Frage einer effektiven Kontrolle der Fachbereiche bei der Umsetzung dieses Erfordernisses zur Verhinderung einer Wettbewerbsverzerrung. Im Rahmen der Untersuchung wurde geltend gemacht, dass sich der Markt diesbezüglich grundsätzlich und bei Missbräuchen selbst kontrolliert und das Risiko eines Missbrauchs entsprechend minimiert ist.[65]

---

62 AUWL-02-20-21-047.

63 Siehe unter anderem Art. 6 LVG.

64 Art. 5 LVG.

65 AUWL-05-20-01-013.

Diesem Argument kann bedingt zugestimmt werden, da in einem gesund funktionierenden und freien Markt Mitbewerber versucht sind, unlautere Vorteile zu unterbinden. Dennoch besteht ein nicht zu unterschätzendes Risiko, dass ganze Branchen in Absprache agieren könnten. Dem folgend sind Mechanismen innerhalb der WL zu implementieren, welche das Risiko eines möglichen Missbrauchs begrenzen.[66]

(64) Der Bundesrat sorgt gemäss Art. 5 Abs. 3 LVG zur Erfüllung des verfassungsmässigen Grundauftrags für die Koordination zwischen den Departementen. Die Federführung liegt dabei beim WBF. Voraussetzung dafür ist selbstredend, dass der Bundesrat über die notwendigen Informationen verfügt, um im Eskalationsfall interdepartemental zu agieren.

(65) Reichen die freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft nicht aus, so kann der Bundesrat Unternehmen, die für die wirtschaftliche Landesversorgung von besonderer Bedeutung sind, verpflichten, Vorkehrungen zur Sicherstellung ihrer Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferbereitschaft zu treffen, insbesondere technische und administrative Massnahmen vorzubereiten. Dies im Sinne des erwähnten Subsidiaritätsprinzips des verwaltungsmässigen Eingriffs in verfassungsmässig garantierte Rechte. Damit wird das Ziel verfolgt, die Resilienz der Versorgungs-

---

66 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

infrastrukturen zu erhöhen. Es wird auf dem Gebiet der WL versucht, den Eintritt einer schweren Mangellage möglichst zu verhindern beziehungsweise ihren Eintrittszeitpunkt hinauszuschieben, das Schadensausmass zu minimieren und die Wiederherstellung der Normalsituation zu beschleunigen. Betreiber solcher Infrastrukturen, welche mit ihren Dienstleistungen massgebend zur sicheren Versorgung des Landes beitragen, sorgen dafür, dass sie auch in einer Krise handlungsfähig bleiben.[67]

- *Branchenvereinbarungen*

(66) Einzelne Wirtschaftszweige haben sich zur Sicherung ihrer lebenswichtigen Versorgungsleistungen mit Branchenvereinbarungen freiwillig zusammengeschlossen, was angesichts des beschriebenen Subsidiaritätsprinzips Sinn macht, so ist solchen Vereinbarungen im Sinne der Schweiz-typischen Selbstregulierung grundsätzlich Vorzug vor staatlich angeordneten Massnahmen zu geben.

(67) Erkannt wurde bereits in der Botschaft zum LVG, dass ein solches System auch Schwachpunkte aufweist: So kann niemand gezwungen werden, sich an einer Vereinbarung zu beteiligen, weshalb die erwähnte Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen kontrolliert werden muss.[68] Zudem gestaltet sich in einer Krise die

---

67 AUWL-02-20-21-047.

68 AUWL-02-20-21-047.

rasche Durchsetzbarkeit beschlossener Massnahmen gegenüber nicht mitwirkenden Partnern mit den Mitteln des Privatrechts schwierig. Solche Vereinbarungen können durch den Bundesrat deshalb für allgemeinverbindlich erklärt werden, um auf diese Weise aussenstehende Unternehmen zu verpflichten.[69] Es handelt sich somit auch hier um ein ausbalanciertes System zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessenslagen unter Berücksichtigung einer verhältnismässigen Vorgehensweise.

(68) Branchenvereinbarungen werden grundsätzlich zwischen Unternehmen und ohne Beteiligung der WL-Organisation (oder anderer Bundesstellen) abgeschlossen. Die WL-Organisation kann zwar koordinierend und unterstützend mitwirken, die Vereinbarung wird aber von der betreffenden Wirtschaftsbranche initiiert und abgeschlossen. Die Unterzeichner verpflichten sich im Rahmen der Selbsthilfe zur Einhaltung von (Branchen-)Standards oder zur Umsetzung von Massnahmen im Hinblick auf einen Krisenfall.[70]

---

69 Siehe Art. 6 LVG zu der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Branchenvereinbarungen. Als Voraussetzung nennt das Gesetz unter anderem die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Unternehmen des betreffenden Wirtschaftszweigs, die Übereinstimmung mit den Versorgungszielen des Bundes, die Gewährleistung der Rechtsgleichheit etc.

70 AUWL-02-20-21-047.

- *Vorratshaltung als strategische Lagerhaltung*

(69) Eine weitere wesentliche Säule der WL zur Sicherung der Grundversorgung ist das Instrument der Vorratshaltung[71]. Ist es aufgrund eines Krisenereignisses nicht mehr möglich, die Nachfrage nach lebenswichtigen Gütern über den Markt zu befriedigen, werden bei Bedarf die an Lager gehaltenen Vorräte lebenswichtiger Güter freigegeben.

(70) Zur Vorratshaltung verpflichtet sind Unternehmen, welche die lebenswichtigen Waren produzieren oder damit handeln. Auf diese Weise sind die Waren im Verteilnetz eingebettet und können bei Bedarf rasch auf den Markt gebracht werden.

(71) Pflichtlager sind das bekannteste und wichtigste Instrument der Vorratshaltung. Ihre ursprüngliche Ausgestaltung datiert in die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg und wurde laufend den gewandelten wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Anforderungen angepasst. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden die Pflichtlager erheblich reduziert.[72]

(72) Das System der Pflichtlagerhaltung hat sich im Grundsatz bewährt. Die Struktur des Gesetzes im Abschnitt über die Vorratshaltung wurde im Vergleich zur

---

71 Art. 7 LVG.

72 AUWL-02-20-21-047.

früheren Regelung jedoch gestrafft.[73] Im Rahmen der Vernehmlassung zum revidierten LVG wurde mehrfach angeregt, vom als veraltet empfundenen Begriff der «Pflichtlagerhaltung» zum moderneren Ausdruck «strategische Lagerhaltung» zu wechseln.[74] Selbstverständlich handelt es sich bei der Pflichtlagerhaltung um eine strategische Lagerhaltung, wobei die eigentliche Namensgebung für die inhaltliche Ausgestaltung dieses Instruments nicht relevant ist.

(73) Der Bundesrat kann bestimmte lebenswichtige Güter der Vorratshaltung unterstellen. Das BWL schliesst mit den betroffenen Unternehmen einen Vertrag über die Vorratshaltung solcher Güter ab. Kommt ein Vertrag innert nützlicher Frist nicht zustande, so verfügt das BWL den Vertragsabschluss. Zudem kann der Bundesrat die Einfuhr von Gütern, die der Vorratshaltung unterstellt sind, der Bewilligungspflicht unterstellen. Auch hier zeigt sich die verhältnismässige Effizienz einer solchen Regelung, vorausgesetzt, der Bundesrat wird rechtzeitig über die Notwendigkeit und den Bestand von Vorräten informiert.

(74) Die Überprüfung der Bedarfsdeckung der an Pflichtlager gehaltenen Produkte und die Vorgabe des Sortimentes sind ständige Aufgaben der WL-Organisation, wobei mit den betroffenen Wirtschaftszweigen Vorschläge ausgearbeitet werden.

---

73 AUWL-02-20-21-047.

74 AUWL-02-20-21-047.

Das WBF legt aufgrund der Lagebeurteilung die Bedarfsdeckung oder die Menge und die Qualität der Vorräte für die betreffenden Güter fest. Als Bedarfsdeckung gilt die Zeitspanne, während der ein Pflichtlager den durchschnittlichen Inlandverbrauch abdecken soll. Ist der Durchschnittsverbrauch als Messgrösse zur Bestimmung der Bedarfsdeckung nicht geeignet – zum Beispiel bei Heilmitteln zur Pandemiebekämpfung –, definiert das WBF nach Konsultation der entsprechenden Experten[75] die Mengen.[76]

(75) Aufgrund der sich regelmässig ändernden sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Lage führen die Fachbereiche der WL-Organisation in Zusammenarbeit mit den Pflichtlagerorganisationen Marktbeobachtungen durch. Diese dienen als Steuerungsinstrument zur Beurteilung, ob Anpassungen von bestehenden Pflichtlagerwaren und -mengen (Sortimentsanpassung, Aufbau, Abbau) notwendig sind, oder ob ein Produkt neu der Lagerhaltungspflicht zu unterstellen ist. Dabei stehen Analysen betreffend die Lebenswichtigkeit, Substitutionsmöglichkeiten, Versorgungsstrukturen und -risiken eines bestimmten Gutes sowie die Prüfung der Effizienz der Pflichtlagerhaltung im Vordergrund der Beurteilung.[77] Damit ist ebenfalls gesagt, dass im Fall einer sich abzeichnenden Unterdeckung

---

75 AUWL-05-20-01-013.

76 AUWL-02-20-21-047.

77 AUWL-02-20-21-047.

von lebenswichtigen Gütern die Problematik zu korrigieren und falls notwendig zu eskalieren ist.

(76) Unternehmen, die sich mit Vertrag zur Vorratshaltung verpflichtet haben, müssen ein Lager anlegen (Pflichtlager). Wird die Lagerpflicht teilweise oder vollständig an einen geeigneten Dritten übertragen, so schliesst das BWL mit dem Dritten einen separaten Pflichtlagervertrag über die entsprechenden Lagermengen ab. Ist es zur Nutzung bestehender Kapazitäten oder zum Bau von Lagerraum oder von Anlagen für Pflichtlagerwaren notwendig, so erteilt das WBF das Enteignungsrecht (das Verfahren richtet sich nach dem Enteignungsgesetz).[78]

- *Garantiefonds und Aufsicht*

(77) Bilden Wirtschaftszweige zur Deckung der Lagerkosten und zum Ausgleich von Preisschwankungen auf Pflichtlagerwaren zweckgebundene private Sondervermögen (Garantiefonds), so müssen diese von einer privaten Trägerschaft und getrennt von deren Vermögen verwaltet werden.[79] Das BWL beaufsichtigt die Garantiefonds und ihre Trägerschaften. Werden Mittel eines Garantiefonds nicht zweckentsprechend verwendet oder besteht ein Missverhältnis zwischen den erhobenen Beiträgen und den benötigten Mitteln, so ordnet das BWL die

---

78 Art. 11 LVG.

79 Art. 17 LVG.

erforderlichen Anpassungen an.[80] Der Bund gewährt den darlehensgebenden Banken Garantien für die Finanzierung der Pflichtlagerwaren und der Waren der ergänzenden Pflichtlagerhaltung.[81]

BWL und WBF

(78) Die Eingliederung der WL in das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) ist im Detail auf Verordnungsstufe (VWLV) fixiert.[82] Im LVG ist statuiert, dass der Bundesrat die Fachbereiche beauftragt, Vorbereitungsmassnahmen zu treffen, damit die WL im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage sichergestellt werden kann. Dabei liegt die Federführung zur Koordination zwischen den Departementen beim WBF.[83] Gleichzeitig liegt es am WBF, für jedes lebenswichtige Gut, das der Bundesrat der Vorratshaltung unterstellt hat, jeweils für eine bestimmte Periode die Bedarfsdeckung oder die Menge und die Qualität festzulegen.[84] Aufgrund der engen Verknüpfung der WL zu wirtschaftlichen Fragestellungen herrschte im Rahmen der

---

80 Art. 20 LVG.

81 Art. 20 LVG.

82 Art. 1 VWLV.

83 Art. 5 LVG.

84 Art. 9 LVG.

Untersuchung grundsätzliche Einigkeit, dass zwar Alternativen zum WBF durchaus prüfenswert seien, schlussendlich aus dem genannten Grund die jetzige Regelung jedoch sinnvoll ist.[85] Dieser Ansicht kann gefolgt werden, zumal umgekehrt keine zwingenden Gründe erforderlich erscheinen, um vom geltenden Konzept abzuweichen.

Delegierter für wirtschaftliche Landesversorgung und Aufgabenbereich[86]

- *Leitung der WL im Nebenamt*

(79) Die Leitung der WL wird durch einen Delegierten wahrgenommen, der im Nebenamt tätig ist.[87] Die Institution des Delegierten wurde bei der letzten Revision des LVG beibehalten. Nach wie vor ist vorgesehen, dass der Delegierte das BWL *nebenamtlich* leitet. Vereinzelt wurde in der Vernehmlassung die Vorgabe kritisiert, dass der DWL aus der Wirtschaft stammen müsse. Auch die nebenamtliche Tätigkeit wurde teilweise als unzweckmässig empfunden.[88]

---

85 AUWL-05-20-01-001 ff.

86 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c, sowie Ziffer 2.5.**

87 Art. 2 VWLV.

88 AUWL-02-20-21-047.

(80) Delegierte sollen als Verbindungspersonen zwischen Behörden und Wirtschaft ihr Beziehungsnetz und ihre Erfahrung in den Dienst der WL-Organisation einbringen.[89]

- *Aufgabenbereich*

(81) Der Aufgabenbereich des Delegierten umfasst neben der Leitung des Bundesamtes auch die Leitung der Fachbereiche. Ausserdem liegt die Verantwortung für die gesamten Vorbereitungsmassnahmen beim DWL. Die Organisation der WL mit rund 240 Kaderleuten aus Privatwirtschaft und verschiedenen Verwaltungszweigen bilden die Milizorganisation unter der Führung des Delegierten. Die Geschäftsordnung BWL statuiert, dass die Leitung der WL dem Delegierten obliegt, er dabei von den Fachbereichsleitern unterstützt wird.[90]

(82) Gemäss LVG legt der Delegierte die Ziele und Prioritäten der Organisation der WL fest; er koordiniert die Tätigkeit der Vollzugsorgane und erteilt ihnen Weisungen. Der DWL stellt die Verbindungen zwischen den Organen der WL, den Organisationen der Wirtschaft und den Unternehmen sicher. Er legt die

---

89 AUWL-02-20-21-047.

90 AUWL-02-20-21-012.

Organisation des BWL und der Fachbereiche fest. Die Fachbereichsleiter sind vorgängig anzuhören.[91]

(83) Dem DWL unterstellt sind das BWL als vollamtliches Stabsorgan, die Fachbereiche sowie andere Bundesstellen, soweit sie Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung erfüllen.[92] Rechtlich ist der Führungsbereich des Delegierten damit breit definiert. Der DWL kann die in Art. 8 VWLV genannten Bundesstellen mit Aufgaben der WL beauftragen.[93] Soweit die Stellen nach Absatz 1 Aufgaben der WL wahrnehmen, sind sie den Fachbereichen gleichgestellt und unterstehen dem DWL. Der DWL kann weitere Bundesstellen zur Mitarbeit heranziehen.

(84) Der DWL verfügt damit über eine sehr breite Aufgabenpalette, gepaart mit der beschriebenen Gesamtverantwortung für das Funktionieren der WL der Schweiz.

---

91 Art. 5 LVG.

92 Art. 2 VWLV.

93 Es handelt sich konkret um das Staatssekretariat für Wirtschaft; das Bundesamt für Landwirtschaft; das Bundesamt für Gesundheit; das Schweizerische Heilmittelinstitut; das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen; die Armeeapotheke; die Eidgenössische Zollverwaltung; das Bundesamt für Umwelt; das Bundesamt für Verkehr; das Bundesamt für Strassen; das Bundesamt für Zivilluftfahrt; das Bundesamt für Kommunikation; das Bundesamt für Energie; das Informatiksteuerungsorgan Bund; den Preisüberwacher.

Vor diesem Hintergrund scheint dringlich zu prüfen, ob ein DWL in einem reduzierten Pensum solchen Pflichten überhaupt nachkommen kann.[94]

Erweiterte Supportfunktion des BWL

(85) Unterstützt wird das Milizkader durch das BWL, gemäss gesetzgeberischem Willen hat das BWL damit eine Supportfunktion inne (siehe aber ebenfalls oben genannte Kontrollaufgaben)[95]. Detailliert sind die Aufgaben des BWL auf Verordnungsstufe[96], wonach das BWL für die Leitung und Koordination der Rechtsetzungsarbeiten, den Erlass von Verfügungen, soweit dies vom Gesetz und den Ausführungsbestimmungen nicht den Organisationen der Wirtschaft oder den Fachbereichen übertragen ist, die Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen nach Artikel 46 Absätze 1 und 3 LVG sowie die Führung von Rechtsstreitigkeiten, das Pflichtlagerwesen, alle finanziellen und administrativen Angelegenheiten der WL, die Öffentlichkeitsarbeit, die Planung von Massnahmen der WL, die Ausbildung von Personen, die an der WL mitwirken, die Koordination der Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Bundes, namentlich der Armee, dem Bevölkerungsschutz und anderen Organen der Sicherheitspolitik, die Koordination

---

94 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

95 Siehe oben und AUWL-02-20-21-047.

96 Art. 6 VWLV.

internationaler Angelegenheiten im Bereich der WL sowie die Aufsicht über die Vorbereitungen und den Vollzug von Massnahmen durch die Kantone und die Organisationen der Wirtschaft zuständig ist.

(86) Es unterstützt die Fachbereiche insbesondere durch administrative Dienstleistungen und die Vermittlung von Informationen.

(87) Das Aufgabengebiet der BWL geht damit gemäss diesem Pflichtenheft wesentlich weiter als die blosse Unterstützung der Miliz der WL, unter anderem hat diese Aufsichtsfunktionen inne, was zu einer strukturellen Kompetenzverlagerung innerhalb der WL führt. Es kann damit von einer erweiterten Supportfunktion des BWL gesprochen werden, wobei eine solche Durchmischung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen Milizkörper und BWL bei ungenügender Instruktion und Kontrolle zu Unklarheiten und damit risikobehafteten Prozessen führen kann.[97]

---

97 Siehe dazu nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Verhältnis Geschäftsstelle zu Milizkörper.

Fachbereiche und Geschäftsstellen[98]

- *Aufgaben der Fachbereiche*

(88) Die Fachbereiche sind zuständig für das Einbringen und Nutzen von Fachwissen und Erfahrungen aus der Wirtschaft sowie wirtschaftlichen Beziehungen für die WL, die Vermittlung von Fachwissen, die periodische Lagebeurteilung sowie die Vorbereitung und den Vollzug von Vorschriften und Massnahmen der Organisation der WL. Sie beobachten und analysieren laufend die Entwicklung der WL.

(89) Für die folgenden Fachbereiche gelten die nachstehenden Zuständigkeiten: Ernährung: Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Produktionsmittel; Energie: fossile Brenn- und Treibstoffe, Elektrizität, Energieholz und Trinkwasser; Heilmittel: Heilmittel für die Human- und Veterinärmedizin; Logistik: Land-, Wasser- und Lufttransporte sowie Logistiksysteme; Industrie: industrielle Hilfsstoffe, namentlich Verpackungsmaterialien; Informations- und Kommunikationstechnologie: Datenübertragung, -sicherheit und -verfügbarkeit.[99]

---

98 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.2, literae a, b und c.**

99 Art. 8 VWLV.

- *Verhältnis zu den Geschäftsstellen*

(90) Zur Erfüllung der Aufgaben der Fachbereiche stehen denselben vollamtliche Geschäftsstellen zur Verfügung.[100] Die letztgenannten sind administrativ dem BWL zugeordnet und unterstehen den Fachbereichsleitern.[101]

(91) Das Verhältnis zwischen Fachbereich und Geschäftsstelle ist auch in der Geschäftsordnung BWL geregelt, wonach die Geschäftsstellen als Stabsorgane die Fachbereiche unterstützen, diese aber *gemeinsam* die Verantwortung für die Versorgung des Landes im Fall einer schweren Mangellage tragen, der die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag.[102] Eine solche eigentliche Unschärferegelung (Vermischung von Supportfunktion und gleichzeitige Einbindung in die Verantwortung) mag zwar für den Einzelfall genügend professionellen Gestaltungspielraum bieten, birgt aber gleichzeitig die Gefahr von unklaren Kompetenzen (und damit Verantwortlichkeiten) zwischen Geschäftsstellen und Fachbereichen mit entsprechend risikoanfälligen Strukturen.

---

100 Art. 2 VWLV.

101 Art. 2 VWLV.

102 AUWL-02-20-21-012.

- *Geschäftsordnungen der Fachbereichsleiter*

(92) Die Fachbereichsleiter erarbeiten eine Geschäftsordnung für ihren Fachbereich und unterbreiten diese dem DWL zur Genehmigung.[103] Die Fachbereichsleiter führen ihre Fachbereiche und befolgen die Weisungen des DWL und unterstehen seiner Aufsicht.[104]

(93) Für den Fachbereich Ernährung besteht beispielsweise eine elaborierte Geschäftsordnung, welche Aufgaben und Kompetenzen der Milizangehörigen in diesem Bereich definiert. Zum Verhältnis des Fachbereichs zur Geschäftsstelle hält diese Geschäftsordnung fest[105], dass die Geschäftsstelle den Leiter des Fachbereichs in der Führung des Fachbereichs unterstützt und ihm in fachtechnischen Belangen direkt unterstellt ist. Sie unterstützt die Abteilungen insbesondere in der Koordination ihrer Arbeiten im Gesamtrahmen der WL. Sie stellt die Verbindung zwischen dem Fachbereich und dem BWL sicher und unterstützt das BWL z.B. durch Abklärungen, Stellungnahmen, Dokumentationsbeiträge, Projektarbeiten und Ausbildungsveranstaltungen. Sie bildet die zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle aller Organe und Organisationseinheiten des Fachbereichs (...). Sie erarbeitet und entwickelt zusammen mit den Abteilungen die Strategie

---

103 Art. 2 VWLV.

104 AUWL-02-20-21-012.

105 AUWL-02-20-21-012.

des Fachbereichs und leistet Vorarbeit zur Erstellung von Bewirtschaftungskonzepten sowie Durchführungsgrundlagen und koordiniert diese Arbeiten. Sie betreibt Schulungen gegenüber Angehörigen der Kaderorganisation der WL, den Kantonen und weiteren Beteiligten und Interessierten. Sie vertritt die Interessen des Fachbereichs gegen aussen und hält die nötigen Kontakte zu weiteren Stellen aufrecht.

(94) Dem Leiter der Geschäftsstelle obliegen die Geschäftsführung des Fachbereichs und die Administration. Er bereitet die Geschäfte des Fachbereiches zum Entscheid vor und ist für die Umsetzung der operationellen Ziele zuständig. Er vertritt den Fachbereich in der Geschäftsleitung des BWL.[106]

(95) Für ihre Arbeit als Milizkader unterstehen diese direkt oder sinngemäss den Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes und des Verantwortlichkeitsgesetztes. Dies insbesondere bezüglich der Wahrung der Interessen des Bundes, der Amtsverschwiegenheit sowie der entsprechenden Verantwortlichkeit. In Bezug auf Ausstandsfragen hält die Geschäftsordnung fest, dass bei Anschein der Befangenheit in den Ausstand zu treten ist. Die besondere Beziehungsnähe zu (juristischen) Personen, die an einem Geschäfts- oder Entscheidungsprozess beteiligt sind, gilt als Befangenheitsgrund. Mitglieder legen nicht vermeidbare

---

106 AUWL-02-20-21-047.

Befangenheitsgründe den Vorgesetzten rechtzeitig offen, welche in Zweifelsfällen über den Ausstand entscheiden.[107]

(96) Umgekehrt bedeutet die rechtslogische Unterstellung unter das Bundespersonalrecht (direkt beziehungsweise analog), dass der Bund (und damit der Steuerzahler) für das Handeln der WL haftet und für Schadensfälle aufkommen muss.[108] Entsprechend haben sich die Angehörigen des Milizkörpers zwingend an den geltenden Anforderungen von Governance und Compliance zu orientieren.[109]

(97) Für die Fachbereichsleiter sind zudem Pflichtenhefter definiert, worin Rechte und Pflichten nochmals definiert sind.[110] In wesentlicher Weise ist darin unter dem Titel «Amtsgeheimnis» bestimmt, dass Kadermitglieder ausschliesslich als Experten für die WL arbeiten und nicht notwendigerweise die Anliegen ihrer Unternehmen oder Dritter vertreten. Bei Interessenkonflikten treten sie im Einzelfall in den Ausstand.[111]

---

107 AUWL-02-20-21-012.

108 Siehe in diesem Zusammenhang die bekannte Fragestellung um die Abwicklung der Bürgschaften HSS.

109 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

110 Siehe AUWL-02-20-22-001 ff.

111 AUWL-02-20-22-001, Ziffer 4.5.

(98) Die Geschäftsordnung BWL bestimmt die Aufgaben der Fachbereichsleiter in der normalen Lage wie folgt: Verantwortung für Lage- und Risikobeurteilung sowie periodische Berichterstattung, Monitoring der fachbereichsspezifischen Märkte und Versorgungslage, Beratung des DWL in allen Fragen der Versorgung, Definition der fachbereichsspezifischen Versorgungsziele nach der Versorgungsstrategie des DWL, Vorbereitung von Massnahmen zur Krisenbewältigung, Vorbereitung und Vollzug von Resilienzmassnahmen, Einbringen und Verwerten von Kenntnissen, Erfahrungen und Beziehungen der Wirtschaft, Führung der Geschäftsstellen in den fachlichen Belangen etc.[112] In ausserordentlichen Lagen sind die Fachbereichsleiter verantwortlich für den Vollzug von Bewirtschaftungsmassnahmen; Instruktion und Überwachung weiterer Vollzugsorgane etc.[113]

(99) Das WBF regelt nach Anhören des Eidgenössischen Finanzdepartements die finanzielle Entschädigung von Kaderangehörigen, die nicht vom Bund angestellt sind.[114]

---

112 AUWL-02-20-21-012.

113 AUWL-02-20-21-012.

114 Art. 4 VWLV.

- *Ernennung der Milizkader*

(100) Das WBF ernennt auf Antrag des DWL die Fachbereichsleiter.[115] Der DWL ernennt für jeden Fachbereichsleiter einen Stellvertreter, die Leiter der Organisationseinheiten der Fachbereiche. Die Fachbereichsleiter ernennen die weiteren Angehörigen der Fachbereiche. Sie können die Leiter der Organisationseinheiten damit beauftragen.

(101) Auch aus dieser Konstellation ist die Machtfülle des DWL und demzufolge der umfassende Verantwortungsbereich des DWL ersichtlich. Auf (betonterweise) rein hypothetischer Basis wäre eine solche Konstellation, zumindest in einem gewissen Ausmass, durchaus für Missbrauch anfällig.[116]

Führungsstruktur[117]

- *Delegierter und Stellvertretender Direktor*

---

115 Art. 3 VWLV.

116 Siehe dazu nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

117 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c, sowie Ziffer 2.5.**

(102) Zur Führungsstruktur bestimmt die Geschäftsordnung BWL, dass der DWL die gesamte Organisation leitet; der DWL stammt aus der Wirtschaft. Die Stellvertretung wird durch den Stv. Direktor des BWL wahrgenommen.[118]

(103) Diese angedachte Aufgabenteilung stellt die WL in der Praxis in zweierlei Hinsicht vor Herausforderungen. So scheint die Stellvertretung des DWL – als Vertreter der Privatwirtschaft – durch den operativen Leiter der BWL als Verwaltungseinheit ein Bruch mit dem angedachten System zu sein.[119] Zudem ist die Aufgabenteilung zwischen DWL und Stv. Direktor so angedacht, dass der DWL strategische Aufgaben wahrnimmt, während der Stv. Direktor operativ Aufgaben umsetzt, was spätestens bei einem länger andauernden Vertretungseinsatz des Stv. Direktors zu einer Aufgabeninkongruenz führen kann.[120]

- *Führungssitzung der WL*

(104) Eines der Instrumente zur Führung der WL stellt die Führungssitzung WL dar, an der unter anderem die Leiter der Fachbereiche, der stellvertretende Direktor und

---

118 AUWL-02-20-21-012.

119 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, Delegierter für wirtschaftliche Landesversorgung und Aufgabenbereich.

120 Siehe auch Ziffer 4, litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

die Leiter der Geschäftsstellen angehören.[121] Die Führungssitzung nimmt Führungsaufgaben wahr, stellt die Koordination der Bewirtschaftungs- und Resilienzmassnahmen der einzelnen Fachbereiche sowie den Informationsaustausch und die Meinungsbildung zwischen den Fachbereichen sicher.[122]

- *Geschäftsleitung des BWL*

(105) Zur Führungsorganisation des BWL hält die Geschäftsordnung fest[123], dass die Geschäftsleitung das Führungsorgan des BWL darstellt. Ihr gehören die dort genannten Personen / Funktionen an, wobei diese unter dem ständigen Vorsitz des Stv. Direktors tagt. Die Geschäftsleitung nimmt im Rahmen des BWL Führungsaufgaben wahr und stellt die Koordination der Aufgaben der Organisationseinheiten, den Informationsaustausch sowie die Meinungsbildung innerhalb des BWL sicher. Im Einzelnen geht es um die Aufbereitung und die Analyse der vorhandenen Informationen zur allgemeinen oder spezifischen Versorgungslage der Schweiz sowie die Sicherstellung des Austausches dieser Informationen zwischen den Organen der WL, die Beratung und Antragstellung an den DWL auf

---

121 AUWL-02-20-21-012.

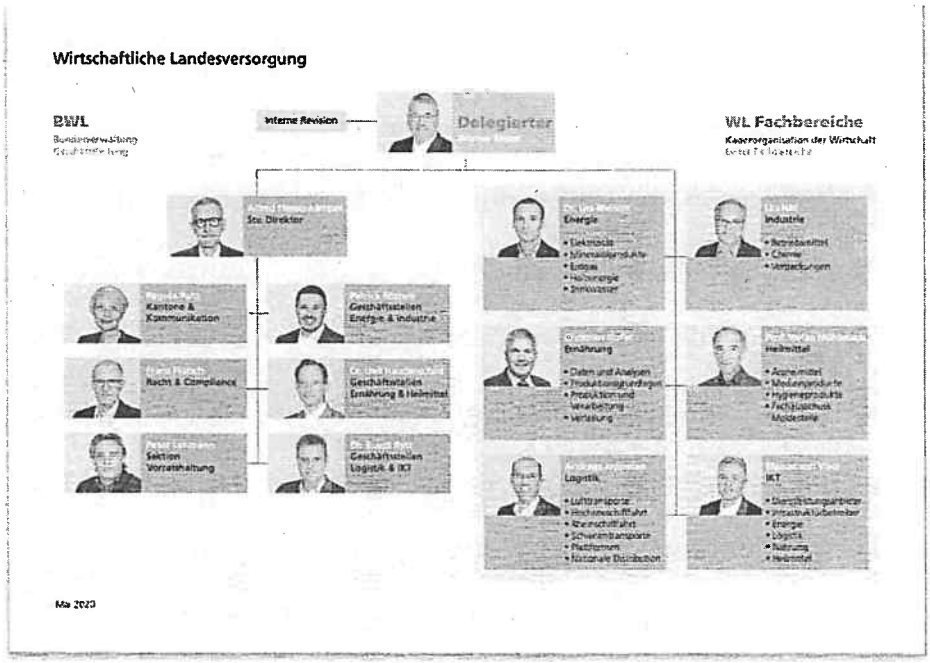
122 Siehe zu weitere Kompetenzen AUWL-02-20-21-012.

123 AUWL-02-20-21-012.

definierten Gebieten sowie die Beschlussfassung in den Gebieten Personal, Rechnung, Budget und Finanzplan, Ressourcenallokation etc.[124]

Organigramm und Stellenbeschriebe

(106) Die beschriebene Zweiteilung des Verwaltungs- und Milizkörpers der WL wird in deren Organigramm wie folgt dargestellt:[125]



124 AUWL-02-20-21-012.

125 Siehe Homepage BWL, https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/das-bwl/organisation_und_fachbereiche.html, Organigramm, Stand 26. August 2020.

(107) Die einzelnen Funktionen in der WL sind teilweise durch Stellenbeschriebe präzisiert. In derjenigen des DWL ist das Beschriebene wiederholt, wobei er bei einem Beschäftigungsgrad von 40 Prozent circa 30 Bundesangestellte und rund 250 Milizfunktionäre der Landesversorgung unterstellt hat. In seinem Verantwortungsbereich untersteht die gesamte Organisation der WL.[126]

(108) Im Stellenbeschrieb des Stv. Direktors ist unter anderem seine Verantwortlichkeit für die dem Amt übertragenen Pflichten, die Leitung des Amtes nach den Vorgaben des DWL sowie die Leitung und Koordination des täglichen Geschäfts geregelt.[127]

(109) Aus dieser Abgrenzung des Aufgabenbereichs zwischen DWL und Stv. Direktor ergibt sich eine gewisse Unschärfe in Bezug auf die angedachte Abgrenzung betreffend operative und strategische Fragestellungen, wobei finalerweise der DWL (richtigerweise) auch zu operativen Fragen die Gesamtverantwortung trägt und damit ein Eingriff in die tägliche Führungsausrichtung des Stv. Direktors möglich bleibt.[128]

---

126 AUWL-02-20-21-044.

127 AUWL-02-20-21-045.

128 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

Governance und Compliance[129]

- *Allgemeine Grundlagen*

(110) Für die WL (auch für die Angehörigen des Milizkörpers, welche durch den Bund entlöhnt werden[130]) und das BWL im Besonderen gelten die allgemeinen Bestimmungen der Bundesverwaltung zu Governance und Compliance. Diese Grundsätze orientieren sich zumeist an den heute geltenden ethischen Standards und setzen gerade im Bereich von möglichen Interessenskonflikten Grenzen.[131]

- *Personelle Abdeckung*

(111) In der WL existiert in personeller Hinsicht die Funktion Leiter Recht und Compliance, welche dem DWL sowie direkt dem Stv. Direktor unterstellt ist. Der Aufgabenbereich beinhaltet die Leitung der Organisationseinheit Recht und Compliance mit Aufgaben in der Qualitätskontrolle. Unter dem Titel Compliance beinhaltet dies insbesondere die Sensibilisierung aller Mitarbeitenden des BWL für

---

129 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, litera a sowie Ziffer 2.3, litera c.**

130 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, BWL und Milizkörper.

131 Siehe dazu auch nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Leitfaden Compliance.

ein ordnungsgemässes Verhalten und Handeln sowie eine Anlaufstelle für Whistleblowing.[132]

(112) Jüngeren Datums wurde ebenfalls die Funktion eines internen Controllers geschaffen, dessen Aufgaben in der Geschäftsordnung für die interne Revision des BWL geregelt sind.[133] Die interne Revision erbringt unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungs-Dienstleistungen in Bezug auf die WL. Dabei ist die interne Revision administrativ direkt der Leitung des BWL unterstellt.[134]

(113) Solche Konstellationen sind (auf vorliegend hypothetischer Basis) erfahrungsgemäss per se anfällig für Einflussnahmen durch Direktvorgesetzte auf die Griffigkeit von internen Kontrollen. So kann nur schon die faktische Unterstellung eines Revisors unter die zu prüfende Führungsstruktur (der Revisor wird durch die

---

132 Siehe auch AUWL-02-20-21-035.

133 AUWL-02-20-23-001.

134 AUWL-02-20-23-001, Ziffer 2.1: «Die IR BWL ist administrativ direkt der Leitung des BWL unterstellt. Sie ist in der Erfüllung ihrer fachlichen Aufgaben selbständig, unabhängig und übernimmt keine operationellen Aufgaben.».

Der DWL führte dazu aus, dass der interne Controller (interne Revision) administrativ der Leitung des Bundesamtes für Landwirtschaft unterstellt sei, AUWL-11-20-01-004.

Leitung WL qualifiziert) zu unausgesprochenen Abhängigkeiten führen, welche im Sinne von bestmöglicher Governance zu vermeiden sind.[135]

- *Leitfaden Compliance*

(114) Das BWL verfügt über einen Leitfaden Compliance aus dem Jahr 2017.[136] Dieser wiederholt die bekannten Grundsätze und verweist grundsätzlich ebenfalls auf den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung vom 15. August 2012. Betont wird im Leitfaden die Eigenverantwortung sämtlicher Mitarbeiter, die Integrität im Geschäftsverkehr, nachhaltige Unternehmensführung und Transparenz in der Berichterstattung. Ein Kapitel im Leitfaden widmet sich der Trennung von Unternehmens- und Privatinteressen, wobei die Pflicht besteht, Interessenskonflikte offen zu legen und in den Ausstand zu treten. Im Speziellen sind Situationen zu vermeiden, in denen persönlichen Interessen, mit denen der WL in Konflikt geraten könnten. Die Stellung innerhalb der WL darf nicht zum persönlichen Vorteil oder von nahestehenden Personen ausgenutzt werden, bei einem möglichen Interessenskonflikt ist sofort der Vorgesetzte zu informieren, damit eine angemessene Lösung gefunden werden kann. Eine solche Regelung entspricht damit den

---

135 Siehe nachfolgend nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

136 AUWL-04-20-32-001.

geltenden Anforderungen an Good Governance in der Bundesverwaltung, fraglich ist jedoch, ob diese strikte Ausstandsregelung zum System der WL passt, in welchem Angehörige des Milizkörpers per se in gewisser Weise die Interessen der zugehörigen privatwirtschaftlichen Branche vertreten, um ihren Auftrag zu erfüllen.[137]

- *Whistleblowing*

(115) Im Weiteren existiert im BWL eine Richtlinie zur Handhabung von Whistleblowing vom 18. August 2017.[138] Darin wird einerseits auf die Möglichkeit respektive die Pflicht zur Meldung an die EFK hingewiesen.[139] Andererseits ergibt sich in Kombination mit dem Pflichtenheft des Chefs Recht und Compliance, dass im Rahmen des BWL dieser ebenfalls als interne Whistleblowing-Stelle agiert und er die Direktion des BWL unter Wahrung des Datenschutzes über entsprechende Meldungen zu informieren hat.[140] Dass eine solche Regelung nicht zeitgemäss ist und auf den ersten Blick die Mitarbeiter des BWL vor einer Meldung abschrecken dürfte, ist augenfällig. So besteht aus Sicht des Meldeerstatters die zumindest

---

137 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera b), Risikomanagement und verwandte Prozesse (IKS).

138 AUWL-04-20-32-002.

139 AUWL-04-20-32-002, Ziffer 4.

140 AUWL-04-20-32-002, Ziffer 13 ff.

subjektiv empfundene (und vorliegend hypothetische) Gefahr einer Meldungsweitergabe an die Leitung der WL mit Erkennbarkeit des Meldeerstatters.

- *Weiteres*

(116) In den Weisungen an die Mitarbeiter der WL betreffend Verhalten bei Indiskretions- und Bestechungsgefahr vom 1. März 2014 werden die bekannten Grundsätze ebenfalls detailliert.[141]

(117) Zudem verfügt das BWL über Unterschriftenregelungen, welche die anerkannten, praxisgemässen Grundsätze widerspiegeln und verhindern sollen, dass in Einzelkompetenz Missbräuche entstehen könnten.[142]

Würdigung der Ausgangslage und rechtlichen Umsetzung

(118) Die beschriebene Auslegeordnung zeigt, dass sowohl die WL - als auch das BWL im Besonderen - auf Papier im Grundsatz gut aufgestellt ist. Die rechtlichen Grundlagen ermöglichen die Umsetzung des verfassungsmässigen und gesetzlichen Auftrages, insbesondere besteht genügend Freiraum, um Problemstellungen auf flexibler und dynamischer Basis zu entschärfen. Das LVG und dessen Verordnung entsprechen im erwähnten Umfang den Anforderungen an

---

141 AUWL-01-20-21-041.

142 AUWL-01-20-21-039 f.

modernes Verwaltungshandeln im gewollten Spannungsfeld zwischen Einbindung eines Milizkörpers und daraus resultierenden möglichen divergierenden Interessenslagen, die heute praxisgemässen Vorgaben an Governance und Compliance sind statuiert. Eine andere Frage ist, ob die grundsätzliche Organisation der WL (BWL) so noch praxisgemäss ist.[143]

(119) Der nun beschriebene gesetzliche Rahmen ist untenstehend[144], auch vor dem Hintergrund der faktischen Umsetzung desselben, zu prüfen.

ii. Bisherige Berichterstattungen und Untersuchungen

Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte zu den Hochseeschifffahrts-Bürgschaften

(120) Ende September 2017 beschlossen die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) infolge der Krise bei den HSS-Bürgschaften und angesichts der erheblichen finanziellen Auswirkungen dieser Angelegenheit für den Bund, eine Inspektion zu diesem Thema einzuleiten. Im Rahmen dieser Inspektion untersuchten sie, wie das WBF seine Aufsicht über das BWL und das

---

143 Siehe dazu unter anderem nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Verhältnis Geschäftsstelle zu Milizkörper.

144 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii.

Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) seine Aufsicht über das Schweizerische Schifffahrtsamt (SSA) wahrgenommen hatten. In ihrem Inspektionsbericht legten die GPK ihre Schlussfolgerungen dar und richteten acht Empfehlungen an den Bundesrat. Diese betrafen unter anderem die Organisationsstruktur des BWL, die Archivierungs-Praxis, das Risikomanagement und die Weisungen betreffend die Bürgschaften. Basierend auf den Abklärungen der Arbeitsgruppe hatten die GPK an ihrer Sitzung vom 25. Juni 2019 den Kurzbericht zuhanden des Bundesrates verabschiedet. Unter anderem gingen die GPK auf nachfolgende Punkte ein beziehungsweise warfen nachfolgende Fragen auf.[145]

(121) So forderten die GPK den Bundesrat auf, die Organisationsstruktur des BWL auf Führungsstufe zu überprüfen, dabei insbesondere eine vollamtliche Amtsdirektorenfunktion zu evaluieren und den GPK darüber Bericht zu erstatten. Die Milizstruktur auf der Ebene der Fachbereiche sei beizubehalten. Dabei sei der Mehrwert der Delegiertenfunktion auszuweisen. Vor diesem Hintergrund sei die Aufteilung der Zuständigkeiten amtsintern sowie zwischen der Amtsleitung und der Departementsspitze zu klären. Überdies werde der Bundesrat in diesem

---

145 AUWL-02-20-21-014/017.

Zusammenhang gebeten, die Zweckmässigkeit einer Integration des BWL in ein anderes Amt zu prüfen.[146]

(122) Mit der aktuellen Organisation des BWL ist die Amtsleitung auf zwei Personen aufgeteilt: auf den DWL (Beschäftigungsgrad 40 Prozent), der aus der Wirtschaft stammt und die Amtsdirektorenfunktion im Nebenamt wahrnimmt, sowie auf den Stv. Direktor aus der Bundesverwaltung (Beschäftigungsgrad 100 Prozent). In ihrer Empfehlung forderten die GPK den Bundesrat dazu auf, die Zweckmässigkeit dieser Organisationsstruktur zu überprüfen. Insbesondere sollte er evaluieren, ob nicht anstelle einer nebenamtlichen eine vollamtliche Amtsdirektorenfunktion sinnvoll wäre.[147]

(123) Um ihre Bewertung in Bezug auf die Leitung der WL zu ergänzen, hatten die GPK den Bundesrat aufgefordert, ihnen die aktuellen Stellenbeschreibungen des DWL und des Stv. Direktors des BWL zu übermitteln. Im Februar 2019 diskutierten sie diese mit den betroffenen Personen. Die GPK waren der Ansicht, dass der aktuelle Wortlaut der Stellenbeschreibungen der BWL-Leitung zu den Kompetenzen im Risikomanagement sehr vage ist und dass dieses Element klarer ausgeführt

---

146 AUWL-02-20-21-014/017.

147 AUWL-02-20-21-017.

werden sollte. Sie begrüssten, dass das WBF dem Thema in Zukunft besondere Aufmerksamkeit schenken möchte.

(124) In ihrer Empfehlung hatten die GPK den Bundesrat auch aufgefordert, die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Leitung des BWL und die Beziehungen zwischen der Amtsleitung und der Departementsspitze zu klären. Die GPK stellten fest, dass die Geschäftsordnung der WL vom 1. Juli 2018 erstmals ein übergeordnetes Regelwerk für die gesamte Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung biete. Das Dokument kläre die Aufgabenteilung zwischen der WL-Führungssitzung, der Milizkader aus der Wirtschaft angehören, und die vom DWL als Leiter der gesamten Organisation präsidiert wird, und der Geschäftsleitung des BWL unter dem Vorsitz des Stv. Direktors.[148]

(125) Die GPK begrüssten daher, dass 2018 eine neue Geschäftsordnung in Kraft trat. Diese stellte in organisatorischer Hinsicht einen Fortschritt dar. Die Aufgabenteilung zwischen der WL und dem BWL sowie die Rollen der einzelnen Akteure seien darin klar festgelegt. Die neue Geschäftsordnung gebe zwar keine Antwort auf die grundlegende Frage nach der Zweckmässigkeit der aktuellen Struktur der

---

148 AUWL-02-20-21-017.

WL, kläre aber die operative Funktionsweise der WL und liefere einen Gesamtüberblick über die Aufgaben und Zuständigkeiten in diesem Bereich.[149]

(126) Die GPK bedauerten jedoch, dass die Leitung des BWL nach wie vor über keine klare Hierarchie innerhalb ihrer Führungsstruktur verfüge, was vor allem bei Differenzen problematisch sein könne. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten seien zwar präziser definiert und gemäss der Vertretung des BWL und der WL funktioniere die Zusammenarbeit zwischen den aktuellen Mitgliedern des Leitungsteams gut, so dass es diesbezüglich keine Probleme gebe. Die GPK seien erstaunt, dass ihnen kein klarer Prozess zum Umgang mit internen Differenzen in der Amtsleitung habe präsentiert werden können. Dies könnte ihrer Ansicht nach dazu führen, dass die ordentliche Funktionsweise des Amtes erneut gefährdet werde, falls beispielsweise nach einem Personalwechsel innerhalb der Leitung neue Konflikte auftreten würden. Die GPK erachteten es als unerlässlich, dass auch auf Führungsstufe des BWL detaillierte Regelungen zur Beilegung von Differenzen festgelegt würden, und zwar unabhängig von den Einzelpersonen, die die jeweiligen Funktionen ausüben.[150]

---

149 AUWL-02-20-21-017.

150 AUWL-02-20-21-017.

(127) Der Bundesrat äusserte sich in seiner Stellungnahme vom September 2018 nicht nur zur allgemeinen Organisation des BWL, sondern verwies auch darauf, dass das WBF gestützt auf die Administrativuntersuchung der EFK zu den HSS-Bürgschaften ein umfassendes Massnahmenpaket in verschiedenen Bereichen umgesetzt habe (Gouvernanz, Compliance, internes Kontrollsystem, finanzielles Reporting der Schiffseignerschaften usw.).[151]

(128) Nach der Untersuchung der EFK wurden die Regeln des BWL zu den Unterschriften für HSS-Bürgschaften angepasst.[152] Die GPK stellten dazu fest, dass die Zuständigkeiten bezüglich Unterschriften im BWL gegenwärtig transparent geregelt zu sein scheinen. Sie begrüssten, dass Kollektivunterschriften durch subordinierte Angestellte nicht mehr erlaubt seien. Die Kommissionen erkannten aktuell keinen weiteren Handlungsbedarf in diesem Bereich, da künftig keine neuen Bürgschaften mehr gewährt würden und die bestehenden Verpflichtungen vom WBF und von der FinDel eng begleitet würden. Sie seien jedoch der Ansicht, dass die Aufteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Bürgschaftswesen

---

151 AUWL-02-20-21-017.

152 Siehe AUWL-02-20-21-039 f.

angesichts der laufenden Verpflichtungen von entscheidender Bedeutung bleiben würden.[153]

(129) Aufgrund der noch bestehenden Bürgschaften und der weiterhin schwierigen wirtschaftlichen Situation der Schifffahrtsbranche hat das WBF zusammen mit dem BWL eine Krisenorganisation für den Fall weiterer Bürgschaftsziehungen definiert.[154]

(130) Die Projektorganisation «Krisenmanagement HSS (Hochseeschifffahrt)» sieht fünf Prozessschritte vor und regelt die Verantwortlichkeiten von Amt und Departement. Die Organisation wird von einem Lenkungsausschuss gesteuert, der mit der Definition der allgemeinen Leitlinien beauftragt ist. Mit der eigentlichen Führung der Organisation ist ein Projektleiter aus dem BWL betraut, während sich das Projektteam aus rund einem Dutzend Mitarbeitenden aus dem BWL, dem Generalsekretariat des WBF und der EFV zusammensetzt. Schlüsselentscheide werden vom Vorsteher des WBF in Absprache mit dem Vorsteher des EFD oder dem Gesamtbundesrat gefällt.

---

153 AUWL-02-20-21-017.

154 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera b)/viii, Projektorganisation Krisenmanagement HSS im Besonderen.

(131) Grundsätzlich begrüssten es die GPK, dass das WBF zur Bewältigung von Krisensituationen bei HSS-Bürgschaften eine besondere Organisation definiert habe. Ihrer Ansicht nach sei es zwingend notwendig, dass die erforderlichen Fachkompetenzen innerhalb der Verwaltung mobilisiert werden könnten, um bei allfälligen zukünftigen Vorkommnissen rasch und angemessen zu reagieren. Deshalb erachteten sie den Einbezug der EFV in die Krisenorganisation als sinnvoll. Was den Einbezug des BWL in die Projektorganisation «Krisenmanagement HSS» betreffe, stellten die GPK fest, dass der Stv. Direktor des BWL, welcher die Verantwortung für das operative Geschäft des Amtes trage, nur als Stellvertreter des DWL im Lenkungsausschuss erwähnt sei.[155]

(132) Im Unterschied zu früher, als an den Führungsgesprächen zwischen WBF und BWL von Seiten BWL nur der DWL teilgenommen habe, seien heute von Amtsseite jeweils der DWL und der Stv. Direktor des BWL dabei. Die GPK begrüssten dies und hielten das angesichts der unterschiedlichen Kompetenzen des DWL und des Stv. Direktors des BWL für zweckmässig und effizient. Die GPK nahmen ebenfalls zur Kenntnis, dass das Dossier wöchentlich im Generalsekretariat des

---

155 AUWL-02-20-21-017.

WBF besprochen werde und dem Departementsvorsteher alle zwei Wochen Bericht erstattet werde.[156]

(133) Im Rahmen ihrer Abklärungen thematisierte die Arbeitsgruppe der GPK mit der Vertretung des WBF und des BWL auch die Frage bezüglich einer Stärkung der Fachkompetenzen im Bereich der HSS-Bürgschaften innerhalb des Departements und des Amtes. Der DWL informierte die GPK darüber, dass im Fachbereich «Logistik» der WL in der Geschäftsstelle eine zusätzliche Stelle für einen Finanzspezialisten geschaffen worden sei, dass in dessen Kaderorganisation (Milizorganisation) zwei unabhängige Sachverständige für Schifffahrt rekrutiert worden seien und dass zusätzliches Fachwissen bei externen Experten beschafft worden sei.[157]

(134) Die GPK nahmen die eingeleiteten Massnahmen zur Stärkung der Fachkompetenzen im WBF und BWL zur Kenntnis und waren der Ansicht, dass diese in die richtige Richtung gehen würden. Sie hielten es für besonders wichtig, dass die mit dem Bürgschaftsdossier beauftragten Mitarbeitenden künftig über ein hohes Fachwissen in diesem Bereich verfügen würden und zur Behandlung gewisser

---

156 AUWL-02-20-21-017.

157 AUWL-02-20-21-017.

Fachfragen externe Unterstützung beiziehen könnten, wenn eine solche Massnahme klar gerechtfertigt sei.[158]

(135) Zusammenfassend stellten die GPK fest, dass infolge der Krise bei den HSS-Bürgschaften verschiedene organisatorische Verbesserungsmassnahmen im WBF und BWL vorgenommen worden seien. Die neue Aufgabenteilung in der Amtsleitung, die zwar sehr lange auf sich habe warten lassen, sei ein Fortschritt. Einige Fragen müssten aber noch geklärt werden, insbesondere ob die Krisenorganisationsstruktur, die kürzlich vom WBF eingeführt worden sei, zweckmässig sei.[159]

(136) Die GPK forderten den Bundesrat auf zu prüfen, ob die Bürgschaften und ähnlichen Verpflichtungen des Bundes, welche bisher noch nicht im Risikomanagement des Bundes aufgeführt waren, in dieses integriert werden sollten. Die Koordinationsstelle Risikomanagement des Bundes, die in der EFV angesiedelt sei, habe die Verwaltungseinheiten für das Risikoreporting 2017 dazu angehalten, «ihre Eventualverpflichtungen [..] im Hinblick auf eine Erfassung im Risikomanagement Bund periodisch zu überprüfen». Der Bundesrat präzisierte in seiner Stellungnahme die massgeblichen Kriterien für eine solche Erfassung und wies

---

158 AUWL-02-20-21-017.

159 AUWL-02-20-21-017.

darauf hin, dass das Handbuch Risikomanagement im Oktober 2017 entsprechend angepasst worden sei. Künftig werde die «EFV [...] die Verwaltungseinheiten beim jährlichen Risikomanagement systematisch darauf aufmerksam machen, ihre Eventualverpflichtungen im Hinblick auf eine Erfassung im Risikomanagement des Bundes gemäss den geltenden Kriterien zu überprüfen».[160]

(137) Nach Ansicht der GPK erfüllte der Bundesrat mit diesen Massnahmen die Forderung, die sie in ihrer Empfehlung formuliert hatte. Aus der Sicht der GPK könnten die vom Bundesrat angekündigten Massnahmen nur dann wirksam umgesetzt werden, wenn die Departemente dem Risikomanagement genügend Beachtung schenken würden.[161]

(138) Die GPK begrüssten, dass der Bundesrat die Mängel im Umgang mit der Bürgschaftskrise durch das WBF und das BWL anerkannte und ihre wichtigsten Schlussfolgerungen teilte. Sie nahmen mit Genugtuung zur Kenntnis, dass aufgrund ihrer Empfehlungen mehrere Massnahmen ergriffen wurden: Die Praxis bei der Protokollierung von Führungsgesprächen im WBF sei verbessert worden, eine neue Aufgabenteilung zwischen dem DWL und dem Stv. Direktor des BWL sei festgelegt worden, auf Anregung des WBF sei eine Krisenorganisation

---

160 AUWL-02-20-21-017.

161 AUWL-02-20-21-017.

betreffend Bürgschaften eingeführt worden und der Einbezug der Verpflichtungen in das Risikomanagement sei verstärkt worden. Bei anderen Punkten seien nach Ansicht des Bundesrates keine weiteren Interventionen notwendig.

(139) Die Umsetzung der Empfehlung zur Organisation des BWL sei von den GPK detailliert überprüft worden. Sie nahmen Kenntnis davon, dass der Bundesrat offensichtlich nicht bereit gewesen sei, die Organisationsstruktur des Amtes und seiner Leitung eingehend zu prüfen, und dass er die aktuelle Struktur der WL als angemessen betrachtete. Zwar seien nach der Krise bei den HSS-Bürgschaften im WBF und im BWL verschiedene organisatorische Verbesserungen vorgenommen worden, die GPK wiesen jedoch darauf hin, dass die bestehenden Strukturen keiner grundlegenden Änderung unterzogen worden seien. Die Kommissionen bedauerten zudem, dass sich das BWL erst 2018 eine Geschäftsordnung gegeben habe, in der die Aufgaben und die Funktionsweise der WL klar festgehalten worden seien. Sie wiesen darauf hin, dass gewisse Punkte, wie etwa die Beilegung von Differenzen innerhalb der Leitung des BWL, noch nicht klar geregelt seien und dass die Stellenbeschreibungen für den DWL und den Stv. Direktor des BWL noch aktualisiert werden sollten.[162]

---

162 Unter anderem basierend auf den Erkenntnissen der Untersuchungen der GPK wurde der Auftrag zur vorliegenden Administrativuntersuchung formuliert. So wurde als Ausgangslage auch die nicht abschliessende Klärung der

(140) Die Erkenntnisse der Untersuchung der GPK flossen direkt in die vorliegende Administrativuntersuchung mit ein, wobei deren Hinweise auf bestehende Problemstellungen umfassend berücksichtig wurden.

Bundesanwaltschaft

(141) Die Bundesanwaltschaft liess von einer forensisch tätigen Beratungsfirma einen Bericht zur Datenauswertung im Zusammenhang mit ihrer Untersuchung der HSS-Thematik anfertigen.[163] Dieser Bericht wurde unter dem Projektnamen «Cadetblue» am 12. April 2019 erstellt und von der Bundesanwaltschaft mit Schreiben vom 23. Mail 2019 gegenüber Involvierten zur Stellungnahme geöffnet.[164] Aus Sicht der vorliegenden Untersuchung enthält dieser Bericht keine zusätzlichen Informationen mit direkten Erkenntnissen.

Positionierung des Delegierten in der allgemeinen Struktur des Amtes beschrieben sowie das Ersuchen des Bundesrates, die Zweckmässigkeit der Organisationsstruktur der WL regelmässig zu überprüfen. Der Auftrag umfasst grundsätzlich auch die Prüfung der organisatorischen Einbettung der WL in die Bundesverwaltung, dies unter der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft. Die Existenz der Milizorganisation wurde von der GPK nicht in Frage gestellt und in der Gesetzesrevision bestätigt.

163 AUWL-02-20-21-018/1.

164 AUWL-02-20-21-018/1.

(142) Mit Schreiben vom 28. Oktober 2016 verfügte die Bundesanwaltschaft die Nichtanhandnahme einer Strafuntersuchung infolge einer Strafanzeige vom 6. Juni 2016 sowie Ergänzung vom 8. Juli 2016 im Zusammenhang mit der HSS. Aus dieser Verfügung ergeben sich keine materiellen Erkenntnisse für die vorliegende Untersuchung.[165]

(143) Mit Schreiben vom 26. Mai 2020 verfügte die Bundesanwaltschaft die Einstellung einer im Zusammenhang mit der HSS geführten Strafuntersuchung, welche auf einer Strafanzeige des WBF vom 16. August 2017 beruhte.[166] Auch diese Verfügung enthält keine Erkenntnisse mit direktem, zusätzlichen Nutzen für die vorliegende Untersuchung.

Eidgenössische Finanzkontrolle

(144) Anlässlich einer Koordinationssitzung mit dem Leiter der EFK, [redacted], vom 10. Februar 2020 wurden zuhanden der vorliegenden Administrativuntersuchung diverse Dokumente übergeben.[167] Unter anderem handelt es sich dabei

---

165 AUWL-08-20-01-002.

166 AUWL-08-20-01-001.

167 AUWL-02-20-39-001 ff.; dazu ist festzuhalten, dass die vorliegende Untersuchung in jeder Hinsicht unabhängig von den Untersuchungen der EFK geführt wurde. Im Sinne der oben erwähnten verfassungsmässigen und

um den Bericht zur Administrativuntersuchung der EFK vom 4. April 2017 mit dem Titel «Gewährung und Begleitung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte». Dieser Bericht dient infolge der bekannten Feststellungen der gerichtlichen Instanz zur Untersuchung der EFK nicht als Grundlage der vorliegenden Untersuchung.[168] Im Übrigen wäre eine solche Verwertung der Unterlagen der EFK zur vorliegenden Berichterstellung nicht notwendig, da entsprechende Informationen selbst beschafft werden könnten.

(145) Gleiches gilt für Befragungsprotokolle von Mitarbeitern im BWL, welche im Rahmen der Administrativuntersuchung der EFK produziert wurden und offenbar als Grundlage zu deren Bericht dienten. Solche Protokolle wurden dem Unterzeichnenden zuhanden der Akten übergeben.[169]

- *Umsetzung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle*

(146) Mit Übersicht vom 10. Januar 2017 hielt das BWL fest, welche Erkenntnisse dieses selbst aus der Administrativuntersuchung der EFK gewonnen hatte und

---

gesetzlichen Anforderungen an die Untersuchungsführung galt es den Gegenstand der Untersuchung zu koordinieren. Siehe oben Randziffer 4.

168 Vergleiche demgegenüber die Umsetzungen der Erkenntnisse der Untersuchung der EFK durch die WL, AUWL-05-20-01-067 ff.

169 AUWL-02-20-21-001 ff.

welche Massnahmen das BWL diesbezüglich eingeleitet beziehungsweise umgesetzt hat.[170] Es handelt sich dabei um ein umfassendes Massnahmenpaket, um inskünftig unter dem Gesichtspunkt Governance und Compliance besser aufgestellt zu sein. Die darin relevanten Themen betreffen (in Bezug auf die Thematik der HSS) insbesondere Korruptionsbekämpfung, maritimes Knowhow, IKS und Funktionentrennung, Risikoanalyse und -vorsorge[171] und im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung die Deklaration der Unabhängigkeit durch Mitarbeitende im Bereich Bürgschaften HSS, Erweiterung des Handbuchs HSS sowie Erarbeitung des Leitfadens Compliance und Einführung einer Whistleblowing-Stelle.[172]

---

170 AUWL-04-20-32-006.

171 AUWL-04-20-32-006 ff.

172 AUWL-04-20-32-006 ff.

iii. Themenbezogene Diskussionspunkte und Kontroversen

(147) Anhand der Untersuchung haben sich weitere verschiedene Themenfelder ergeben, welche Anlass zur vertieften Analyse geben oder von Involvierten kontrovers dargelegt werden. Dabei ist vor dem Hintergrund der bestehenden Rechtsgrundlage besonderes Augenmerk darauf zu richten, wie diese Regularien in der Praxis tatsächlich gelebt werden.[173]

Stellung des BWL als eigenständiges Bundesamt im WBF[174]

(148) Die Grundsätzliche Frage ist zunächst, welche Stellung das BWL als Bundesamt in der gesamten Verwaltungskultur hat und ob die Ausgestaltung des BWL als eigenständiges Bundesamt zur Erfüllung des gesetzlichen Grundauftrages derzeit gerechtfertigt ist. Dies wurde von den Befragten tiefgreifend reflektiert, wobei grundsätzlicher Konsens besteht, dass ein solches als zentrale Figur in der Erfüllung der Grundversorgung als eigenständiges Bundesamt bestehen müsse.[175]

---

173 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/iii, Würdigung der Ausgangslage und deren rechtliche Umsetzung.

174 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, litera a.**

175 AUWL-05-20-01-001 ff.

(149) Es wurde mehrfach ausgeführt, dass diese Frage auch in der Vergangenheit intensiv diskutiert wurde, es stünden Fusionen mit anderen Bundesämtern zur Diskussion, beispielsweise mit dem BABS oder dem SECO. Grundsätzlich gehe es auch um das Argument, dass ein DWL direkten Zugang zum Wirtschaftsminister haben müsse, da ansonsten die Privatwirtschaft nicht mehr gewillt sei mitzumachen.[176] Der Nachteil einer Eingliederung in ein anderes Bundesamt sei zudem, dass das Thema WL in seiner Komplexität nicht mehr gleich zum Tragen komme. In anderen Bundesämtern gebe es ebenfalls eine andere Denkweise, teilweise mit weniger Sensibilität für Wirtschaftsfragen. Auch für die Bedeutung der WL, welche sich gerade während der ausserordentlichen Lage gezeigt habe, sei wesentlich, dass die WL auf Stufe Bundesamt selbst fixiert werde und nicht als Teil eines anderen Bundesamtes. Das derzeit ohnehin schon eher wenig wahrgenommene BWL würde ansonsten zur Marginalie verkommen.[177]

(150) Diese Argumente sind durchaus nachvollziehbar und entsprechen dem Erlebten. Insbesondere hat sich während der ausserordentlichen Lage gezeigt, dass das Instrument der wirtschaftlichen Grundversorgung absolut zentral ist. Sowohl als Sicherung der Grundgüter, aber auch als Basis für weitergehende Sicherheit, je nach Krisenkonstellation. In diesem Sinne macht ein grundsätzlicher Abbau der

---

176 AUWL-01-20-01-001.

177 AUWL-01-20-01-001.

bewährten Institution der WL (mit BWL als Teil davon) wenig Sinn. Es sollten demgegenüber Wege gefunden werden, um die WL einerseits zu stärken und andererseits, soweit notwendig, besser zu vernetzen. So ist insbesondere essentiell, mit der WL eine zentrale Koordinationsstelle für Landesversorgung zu haben, welche nicht – je nach Konstellation und Krisenfall – ad hoc zusammengesetzt werden muss, sondern auf bewährte Absätze und Kanäle zurückgreifen kann. Es wird deshalb empfohlen, die WL / das BWL in der jetzigen Konstellation als „Bundesamt plus" beizubehalten, jedoch Schwächen und Stärken der Organisation und Struktur gegeneinander abzuwägen und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.[178]

(151) Im gleichen Sinne stellt sich die Frage der Zuordnung der WL beziehungsweise des BWL zu einem spezifischen Departement. Historisch ist das BWL und die WL selbstredend stark mit der Privatwirtschaft vernetzt, was sich nur schon aus der Art der verfassungsmässigen Verankerung ergibt. Auch in der heutigen Praxis mit geltendem System ist die WL schwergewichtig der Privatwirtschaft zuzuordnen, weshalb die Einordnung des BWL im WBF als sinnvolle Lösung erscheint. Es kann dabei ergänzend erwähnt werden, dass durchaus auch andere

---

178 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, BWL und Milizkörper.

Bundesämter und Departemente über entsprechendes und ausgeprägtes Knowhow zur Krisenbekämpfung verfügen würden.

Verhältnis Geschäftsstelle zu Milizkörper[179]

(152) Ein Konsens herrscht vor, dass das BWL als Art Generalsekretariat oder Stabsstelle für die WL agiere und grundsätzlich zwei Arten von Dienstleistungen erbringe. Die administrative Betreuung der circa 250 Angehörigen des Milizkörpers und konzeptionelle Arbeiten für die WL. Diese gelebte Praxis entspricht im Grundsatz auch der Auslegung der gesetzlichen Ausgangslage auf Verordnungsstufe, wonach zur Erfüllung der Aufgaben der Fachbereiche denselben vollamtliche Geschäftsstellen zur Verfügung stehen.[180] Die letztgenannten sind administrativ dem BWL zugeordnet und unterstehen den Fachbereichsleitern.[181] Das Verhältnis zwischen Fachbereich und Geschäftsstelle ist ebenfalls in der Geschäftsordnung BWL geregelt, wonach die Geschäftsstellen als Stabsorgane die Fachbereiche unterstützen, diese aber gemeinsam die Verantwortung für die

---

179 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c sowie Ziffer 2.2.**

180 Art. 2 VWLV.

181 Art. 2 VWLV.

Versorgung des Landes im Fall einer schweren Mangellage tragen, der die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag.[182]

(153) Diese Ausgangslage führt zu praktischen Anwendungsproblemen. Als Grundkonzept soll demnach das BWL mit Geschäftsstellen dem Milizkörper wie beschrieben zudienen beziehungsweise diesen unterstützen. Es wird jedoch eine gemeinsame Verantwortungstragung für die Landesversorgung fixiert. Dabei übt im Endeffekt der DWL die Kontrolle über den Milizkörper aus.

(154) In der Praxis scheint die Funktion der Geschäftsstellen jedoch weiter zu gehen. So funktionieren diese auch als „Pacemaker", sie sorgen dafür, dass die Projekt- und zeitlichen Abläufe eingehalten werden.[183] In fachlicher Hinsicht habe der Milizkörper jedoch Vorrang vor den Ansichten des BWL. Bei Compliance-Versagen oder Bad Governance sei es Amtspflicht der Angestellten des BWL darauf aufmerksam zu machen beziehungsweise dies zur Abteilung Recht und Compliance oder in der Linie zu eskalieren.[184]

---

182 AUWL-01-20-21-012.

183 AUWL-02-20-21-014.

184 AUWL-05-20-01-067.

(155) Dieses angedachte System ist nicht auf breiter Basis etabliert beziehungsweise wird nicht zweifelsohne so gelebt.[185] Dies mag an mangelnder Praxistauglichkeit und / oder fehlendem Bewusstsein liegen. Zu offensichtlichen Spannungen führt die angedachte Hierarchie zwischen Verwaltungs- und Milizkörper und die trotzdem bestehende gemeinsame Verantwortungstragung gemäss Geschäftsordnung BWL.[186]

(156) Es wird vor diesem Hintergrund empfohlen, die Schnittstelle zwischen Verwaltungs- und Milizkörper zu schärfen, Involvierte auszubilden und auf regelmässiger Basis gelebte Praxis und Formalien zu synchronisieren. Gleichzeitig wird empfohlen, allfällige Diskrepanzen zwischen Bestimmungsgewalt und (Mit-)Verantwortung zu entschärfen.

Notwendigkeit der Milizorganisation[187]

(157) Es besteht grundsätzliche Einigkeit auf allen Stufen und bei allen Schnittstellenpartnern, dass es zur Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrags einen Milizkörper benötigt, der vorausschauend Knowhow liefert und Erkenntnisse teilt. Dies

---

185 AUWL-05-20-01-001 ff.

186 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, BWL und Milizkörper.

187 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c sowie Ziffer 2.2.**

macht im geltenden System Sinn, sowohl vor dem Hintergrund der Ausgestaltung der WL als Teil der Privatwirtschaft als auch vor dem Hintergrund, dass ein DWL (oder Direktor des BWL) entsprechende Informationen benötigt. Dafür erscheint ein Milizkörper das geeignete Instrument zu sein, ebenfalls zur effektiven Vernetzung zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft. Je nach Ausgestaltung der künftigen Delegiertenfunktion könnte dieser zudem ein Beirat zur Verfügung gestellt werden[188], was ein Milizkörper zusätzlich stärken könnte.[189]

(158) Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass der Milizkörper gestrafft werden sollte.[190] Diese Idee wird als durchaus prüfenswert erachtet, insbesondere wenn angesichts einer professionalisierten Rekrutierung – wie teilweise als Befürchtung geäussert[191] – weniger Fachkräfte für die Tätigkeit im Milizkörper zur Verfügung stehen würden. Effektiv müsste bei einer Straffung systemimmanent gesichert bleiben, dass für jede Branche und deren Verzweigungen die notwendige Fachkraft sichergestellt ist. Eine Straffung würde zusätzliche Entlastung im

---

188 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

189 Allenfalls wäre dabei der Milizkörper zu straffen, da bereits durch den Beirat genügend Knowhow einfliessen könnte.

190 AUWL-05-20-01-053.

191 AUWL-05-20-03-006.

System für das BWL bedeuten und im Endeffekt ebenfalls für den DWL, dem sämtliche Angehörigen des Milizkörpers unterstellt sind und für die er sich verantwortlich zeichnet.

(159) Als bedeutsam wird eingestuft, dass die Angehörigen des Milizkörpers einer ausreichend straffen Kontrolle unterliegen, welche garantiert, dass compliant gehandelt wird und die Einhaltung der Anforderungen an eine korrekte Verwaltungsführung garantiert ist. Schlussendlich agiert die WL (und das BWL) als Teil der Bundesverwaltung, was beim Bund Entschädigungsansprüche auslösen kann. Entsprechend ist umgekehrt pflichtgemässes Verhalten auf allen Stufen zu fordern und strikt umzusetzen.[192] Auch vor diesem Hintergrund macht es einerseits Sinn, die Ausgestaltung des Milizkörpers auf Anzahl der Angehörigen zu prüfen und andererseits die direkte Kontrolle der Abteilung Legal und Compliance aktiver auszugestalten.

(160) Von diversen Befragten wurde die Frage aufgeworfen[193], ob die Angehörigen des Milizkörpers über genügend zeitliche Ressourcen verfügen, um deren angedachte Aufgabe in genügender Weise zu erfüllen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Leiter der entsprechenden Fachbereiche, wobei deren Verfügbarkeit

---

192 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

193 Siehe auch AUWL-05-20-01-053.

in unterschiedlicher Weise eingeschätzt wird. Das betrifft vor allem stark im Berufsleben eingebundene Milizkader, demgegenüber wurde der grosse Einsatz von pensionierten Angehörigen des Milizkaders betont. Dies habe sich während der Corona-Phase noch ausgeprägter gezeigt.[194] Während der ausserordentlichen Lage seien die Mitarbeiter des BWL und die Angehörigen der Miliz sehr engagiert gewesen, die letzteren zudem in ihren privatwirtschaftlichen Unternehmen. Zielgrösse für Milizkader sei ein Pensum von circa 5 bis 10 Prozent. Bei gewissen Milizkadern habe dies jedoch auch schon ein markantes Teilpensum von circa 50 Prozent bedeutet. Es habe sich jedoch gezeigt, dass die hauptsächliche Krisenarbeit durch die Geschäftsstellen bewältigt werde.[195]

(161) Aufgrund der diffusen Rückmeldungen zur Verfügbarkeit der Milizangehörigen und insbesondere deren Kader gilt es systematisch auszuwerten, ob und wie breit die tatsächliche Belastungssituation der Milizpersonen ist. Es muss deren Einsatzbereitschaft im Rahmen der WL jederzeit gesichert sein, auch in

---

194 AUWL-05-20-01-067.

195 AUWL-05-20-01-067.

Der DWL teilt die Einschätzung nicht, wonach die hauptsächliche Krisenarbeit durch die Geschäftsstellen bewältigt werde. Wirtschaft und Verwaltung hätten sowohl in der Normallage aber auch ganz speziell in der Krise unterschiedliche Aufgaben, AUWL-11-20-01-004.

Ausnahmensituationen. Dies ist Teil der Zusage zu einem solchen Amt und stets auf Umsetzbarkeit zu prüfen.

(162) Mehrfach wurde die Frage aufgeworfen, ob die Milizangehörigen und insbesondere deren Kader über genügend fachliche Fähigkeiten zur korrekten Ausübung des Amtes verfügen. In der Untersuchung haben sich - abgesehen von den erwähnten subjektiven Eindrücken - keine Rückmeldungen ergeben, welche genügend gegenteilige Hinweise enthalten würden. Tatsächlich gilt es auch hier, die fachlichen Fähigkeiten auf regelmässiger Basis zu überprüfen. Das beinhaltet ein ordentliches Assessement bei der Auswahl der Milizpersonen, eine grundlegende Einführung in die Aufgabe mit vertiefter Ausbildung und regelmässige Überprüfung und Förderung der Kenntnisse. Nur so kann gesichert sein, dass im Krisenfall das System mit möglichst geringen Reibungsverlusten funktioniert.[196]

(163) Die aktuellen Herausforderungen in der WL bestehen derzeit unter anderem in der Digitalisierung des Versorgungsprozesses, der weiteren Globalisierung, vor allem im Bereich der Heilmittel. Dort spielt zudem die Abhängigkeit von

---

196 Der DWL führte in seiner Stellungnahme dazu aus, dass sich die Frage stelle, wer die fachlichen Fähigkeiten beurteilen solle. Dies könne in der Milizstruktur nur die Kaderorganisation selber, was heute zugegebenermassen implizit dadurch geschehe, dass sich die Leute in der Branche aus der «zivilen» Tätigkeit kennen würden, AUWL-11-20-01-004.

ausländischen Lieferketten eine wesentliche Rolle. Weiter stehen die Stromversorgung und Cyberthematik im Mittelpunkt.[197]

(164) Es gilt vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob die bestehenden Strukturen in der WL (und dem BWL), sprich ob die Gewichtung der Fachbereiche, den heutigen Anforderungen genügen kann.

(165) Eine mögliche Neustrukturierung des Milizkörpers könnte im Sinne einer Effizienzsteigerung und besseren Vernetzung so ausgestaltet werden, dass die Fachbereichsleiter mit Direktoren (oder deren Stellvertreter) von anderen Bundesämtern besetzt werden, wie dies im Fachbereich Ernährung bereits jetzt mit dem Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft der Fall ist. Diesbezüglich hat die Untersuchung ergeben, dass die Fachbereichsleitung höchst professionell ausgeübt wird und entsprechende Reibungsverluste vermindert werden können. Gleichzeitig konnten erhebliche Synergienutzen festgestellt werden, durch eine enge Koordination zwischen WL und dem Bundesamt für Landwirtschaft. Dies wäre angesichts der geltend gemachten Ressourcenknappheit eine ernsthaft zu prüfende Option. Damit bleibt auf der Hierarchiestufe der Miliz-Abteilungsleiter weiterhin eine Besetzung mit Mitarbeitern von privatwirtschaftlichen Firmen

---

197 AUWL-05-20-03-006; AUWL-05-20-01-067.

sinnvoll, die Schnittstelle Fachbereichsleitung zu Geschäftsstelle könnte allenfalls deutlich entlastet werden.

(166) Gleichzeitig wäre eine thematische Neugliederung der Fachbereiche zu prüfen, unter Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung der globalen Ressourcenlage. Als möglicher Vorschlag wurden dazu in der Befragung die Geschäftsfelder Ernährung, Energie, Heilmittel, Logistik, IKT, Industrie und Kantone genannt, wobei der Fachbereich Kantone allenfalls von einem Sicherheitsorgan derselben geleitet werden könnte. Damit könne der jüngsten Entwicklung allenfalls dynamisch begegnet und effektiver auf Herausforderungen reagiert werden.[198]

---

198 Der DWL führte dazu in seiner Stellungnahme unter anderem aus, dass Kantone kein Fachbereich im eigentlichen Sinn seien, weil sie sich mit den Auswirkungen von Bewirtschaftungsmassnahmen auf ihre Bevölkerung beschäftigen würden. (...) Unter Zurverfügungstellung der notwendigen Ressourcen im BWL könne diese Verbindung zu den Kantonen noch ausgebaut werden. AUWL-11-20-01-004.

Ernennung / Rekrutierung der Milizangehörigen[199]

(167) Die Ernennung beziehungsweise Rekrutierung der Milizangehörigen wird von Involvierten kaum kontrovers gesehen.[200] Grundsätzlich ernenne das WBF auf Antrag des DWL die Fachbereichsleiter.[201] Der DWL ernenne für jeden Fachbereichsleiter einen Stellvertreter; die Fachbereichsleiter ernennen die weiteren Angehörigen der Fachbereiche, meist nach Rücksprache mit dem DWL. Der Milizkörper werde vom DWL geformt.[202] Die Kriterien seien nebst Fähigkeit, die Verfügbarkeit, wobei persönliche Beziehungen auch eine Rolle spielen würden.[203] Eine eigentliche Ausschreibung oder ein standardisiertes Vorgehen bei der Auswahl der Milizkader ist nicht vorgesehen. Der Untersuchung hat sich nicht erschlossen, ob überhaupt ein steter Prozess installiert wurde, um eine bestmögliche Auswahl zu sichern.

(168) Diese Vorgehensweise erstaunt angesichts der Wichtigkeit der Funktionen der Milizangehörigen, insbesondere der Fachbereichsleiter, mit Gesamt-

---

199 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.2, litera b.**

200 AUWL-05-20-01-001 ff.

201 Art. 3 VWLV.

202 AUWL-05-20-01-067.

203 AUWL-05-20-01-053.

verantwortung für die schweizerische Grundversorgung. Selbstverständlich ist der Anreiz für Freiwilligkeit – wie üblich für Milizfunktionen mit Tagespauschalen – nicht immer durchschlagend. Insbesondere müssen die privatwirtschaftlichen Arbeitgeber der Milizangehörigen mit der Ausübung einer solchen Funktion einverstanden sein, auch wenn diese durch eine entsprechende Vertretung in der WL im Wohle der gesamtschweizerischen beziehungsweise branchenspezifischen Grundversorgung profitieren können.

(169) Heute sollte die Ausschreibung von Schlüsselfunktionen in der Verwaltung, auch auf Basis Behörde oder Milizkörper, Standard sein. Dabei sollte eine entsprechende Leumundsprüfung auf regelmässiger Basis installiert werden[204], insbesondere bei Amtsantritt. Unter der (betonterweise) hypothetischen Voraussetzung des gewollten Missbrauchs eines Systems wäre es ansonsten für einen DWL angesichts seiner Machtfülle möglich, ganze Seilschaften zu installieren, mit entsprechenden Abhängigkeiten und Mängeln in Governance und Folgen für die Grundversorgung.

(170) Dass ein Rekrutierungsprozess mit Leumundsprüfung für Angehörige der Milizkader abschreckend sein könnte, wird als Gegenargument vorgebracht.[205] Es soll

---

204 Siehe beispielsweise die Personensicherheitsprüfung auf Bundesebene für ausgewählte Kader, abgestuft nach Sicherheitsfunktion.

205 AUWL-05-20-03-006.

dabei jedoch beachtet werden, dass auch in anderen, hochspezialisierten Behörden engagierte Personen für Funktionen auffindbar sind, welche eine entsprechende Rekrutierung und Prüfung durchlaufen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Angehörigen des Milizkörpers in ihrer Funktion staatlich tätig sein werden und den entsprechenden Anforderungen an Governance und persönliche Eignung zu genügen haben.

(171) Es wird deshalb dringend empfohlen, den Prozess der Rekrutierung den heutigen Anforderungen entsprechend anzupassen. Gleiches gilt für eine regelmässige Überprüfung von Fähigkeiten und Integrität der Angehörigen des Milizkörpers.[206]

---

206 Der DWL räumte im Rahmen der Schlussbesprechung ein, dass er diesen Punkt im Grundsatz anerkenne.

In seiner schriftlichen Stellungnahme präzisierte der DWL, dass er ein Rekrutierungssystem mit Assessments über die gesamte Tiefe der Kaderorganisation als übertrieben erachte und mit vertretbarem Aufwand nicht realisierbar sei. Hingegen könne er sich gut vorstellen, die Führungsstruktur (Fachbereichsleiter, Abteilungsleiter) in Zukunft systematisch zu rekrutieren. Eine Sicherheitsüberprüfung sämtlicher Angehörigen der Kaderorganisation sei zwar vorstellbar, aber ebenfalls mit grossem Aufwand verbunden. Der Nutzen einer retrospektiven Prüfung im Hinblick auf ein zukünftiges Verhalten sei in der Tiefe der gesamten Kaderorganisation auch beschränkt, AUWL-11-20-01-004.

Stellenbeschriebe von Mitarbeitern / Aufgabenbereiche[207]

(172) Die Durchsicht der Stellenbeschriebe mit entsprechender Aufgabenteilung der Kadermitglieder des BWL hat ergeben, dass diese grundsätzlich ausgereift und genügend elaboriert sind.[208] Zumeist sind Schnittstellen geklärt und Kompetenzen und Verantwortungsbereich detailliert beschrieben[209].

(173) Teilweise gibt es gewisse Auslassungen in den Pflichtenheftern, wobei diese durchaus als bewusste, offene Lücken qualifiziert werden können. Ergänzt werden allenfalls während des Arbeitsprozesses auftretende Fragestellungen im eigenen Aufgabenbereich oder in der Schnittstelle zu Mitarbeitern (in vertikaler und/oder horizontaler Ausrichtung) mit geltenden bundesrechtlichen Regularien, primär das Bundespersonalgesetz mit Verordnungen. Wo diese keine Antworten liefern, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich das Obligationenrecht mit seiner ebenfalls reichhaltigen Kasuistik analog anwendbar[210].

(174) Es ist also weder notwendig, und für gewisse Funktionen auch nicht möglich beziehungsweise sinnvoll (da den beruflichen Spielraum zu stark eingrenzend),

---

207 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c.**

208 AUWL-05-20-21-039 f.

209 AUWL-02-20-21-035.

210 Siehe beispielweise BGE 132 II 161.

jede Berufsfunktion abschliessend und im Detail zu regeln. Umgekehrt würde dies zu Unrecht den betreffenden Angestellten aus möglichen Verantwortlichkeiten entlasten, welche verwaltungstechnisch der jeweiligen Funktion zuzuordnen wären und nicht rechtspositiv erwähnt sind. Zuletzt ist auch das Personalrecht zu beachten, welches dem jeweiligen Mitarbeiter im Sinne einer modernen Arbeitsdefinition einen gewissen Gestaltungspielraum geben will.

(175) Angesichts dieser Ausgangs- und Sachlage besteht bei den bestehenden Stellenbeschrieben und Pflichtenhefter kein Vertiefungserfordernis. Demgegenüber wird empfohlen, dass innerhalb des BWL geprüft wird, ob für sämtliche Funktionen entsprechende Anstellungsbeschreibungen existieren.

Arbeitsbelastung und Stellenprozente / Ressourcenlage im BWL[211]

(176) Von diversen Mitarbeitern im BWL, auch in Führungsfunktionen, wurde geltend gemacht, dass diese mit den bestehenden Stellenprozenten nur erschwert oder ungenügend den Aufgabenbereich wahrnehmen können, sowohl für die Standardsituation als auch für den antizipierten Krisenfall.[212] Diese Problematik

---

211 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c.**

212 AUWL-05-20-01-010; AUWL-05-20-01-013; AUWL-05-20-01-001.

bestehe teilweise generell, aber insbesondere themenbezogen.[213] Zur Sicherung der Resilienz und Durchhaltefähigkeit, welche das BWL als Krisenorganisation haben müsse, stelle dies eine ernstzunehmende Problematik dar. Im Tagesgeschäft im Normalbetrieb funktioniere dies mit hoher Auslastung grundsätzlich gut, im Hinblick auf eine Krise müsse jedoch rasch legiferiert und gehandelt werden, was die bestehende Struktur an Grenzen bringe. Dies habe sich insbesondere in der rückblickenden Analyse des Umgangs mit der ausserordentlichen Lage gezeigt («peak load» Problematik).[214]

(177) Es wurde auch ins Feld geführt, dass bei besonders hoher Auslastung grundsätzlich auf die Unterstützung von anderen Bundesämtern gezählt werden könne, wobei es dafür keine formelle Rechtsgrundlage oder Verwaltungsvereinbarung gäbe, Basis reine Gentlemen Agreements.[215] Andererseits sei dabei zu berücksichtigen, dass solcher Support wiederum Einarbeitungszeit und Instruktion benötige und dafür gerade während Krisensituationen wohl die Zeit fehlen dürfte. Der unmittelbare Mehrwert solcher Unterstützungsmassnahmen dürfte fraglich sein.[216]

---

213 AUWL-05-20-01-013.

214 AUWL-05-20-01-067.

215 AUWL-05-20-01-010.

216 AUWL-05-20-01-067.

(178) Zu berücksichtigen seien auch krankheitsbedingte Ausfälle, welche mit bestehendem Personal substituiert werden müssten.[217]

(179) Diese grundsätzlich geltend gemachte, auch subjektiv empfundene, hohe Auslastung von Mitarbeitern der Verwaltung ist ein bekanntes, ernstzunehmendes Thema. Angesichts der gesetzlich statuierten Pflicht zur Sparsamkeit[218] und der begrenzten finanziellen Mittel ist offensichtlich, dass nebst Ersuchen um weitere Stellenprozente ebenfalls alternative Wege gefunden werden müssen, um die allenfalls bestehende personelle Knappheit zu substituieren. Dies dürfte sich angesichts der aktuellen Situation, auch als Folge der ausserordentlichen Lage, noch zuspitzen. Es wird empfohlen, dass vor diesem Hintergrund Wege gesucht werden, um im Rahmen des Auftrags der WL Synergien zu nutzen, um gerade in künftigen Krisen zu bestehen.[219] Daneben wird empfohlen, die der neuen Struktur entsprechenden personelle Ressourcenverteilung mit Stellenprozenten zu überprüfen und, wo nötig, besser auszustatten.

(180) Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die internen Kontrollgremien über genügend Ressourcen verfügen sollten, um ihre Aufgaben

---

217 AUWL-05-20-01-067.

218 Art. 12 Abs. 4 FHG.

219 Siehe auch nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

genügend wahrzunehmen. Aufgrund der bestehenden Rückmeldungen scheint dies weder im Bereich Compliance noch bei der internen Revision entsprechend gesichert zu sein. Dies im Bewusstsein, dass eine solche Festigung allenfalls zu Lasten der operativen Stabstätigkeit des BWL gehen würde. Angesichts der aussergewöhnlichen Struktur der WL mit umfassendem Milizkörper von circa 250 Personen und damit verbundenem erhöhten Kontrollaufwand ist dies jedoch unumgänglich.[220] In diesem Zusammenhang wird weiter empfohlen zu prüfen, ob der derzeit unter Leitung des DWL stehende interne Revisor auf Stufe Generalsekretariat WBF gehoben werden kann. Nebst einer Entlastung in personeller Hinsicht, würde dies ohnehin die Unabhängigkeit der Revision stärken.[221]

(181) Zur ressourcenmässigen Belastung der Angehörigen des Milizkörpers kamen grundsätzlich ähnliche Aussagen und Überlegungen. Von einem Fachbereichsleiter wurde mitgeteilt, dass bei seiner Verpflichtung von einem Pensum von circa 5 Prozent ausgegangen worden sei und er in Realität circa 30 bis 50 Prozent für diese Funktion engagiert sei (bei normaler Lage)[222]. Ein anderer Fachbereichsleiter betonte, dass in einer Krise seitens Privatwirtschaft zusätzliche Ressourcen

---

220 Siehe auch nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

221 AUWL-05-20-03-004.

222 AUWL-05-20-03-012.

geschaffen werden müssten, was rein situativ zu bewerkstelligen wäre,[223] die Milizverträglichkeit dann aber fraglich sei.[224] Auch angesichts einer solchen Ausgangslage wird empfohlen zu prüfen, ob eine «Professionalisierung» auf Stufe Fachbereichsleitung eine allfällige Entlastung bringen könnte, gerade durch Nutzung von Synergien.[225]

Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt[226]

(182) Die Ausgestaltung der Funktion des Delegierten als Nebenamt wird kontrovers diskutiert.[227]

(183) Grundsätzlich wird betont, dass die Zusammenarbeit zwischen DWL und Stv. Direktor gut funktioniere, was früher nicht immer so gewesen sei und stark von den eingesetzten Personen abhinge. Die Aufgabenteilung werde meist so gelebt, wie in der Geschäftsordnung BWL angedacht, mit der grundsätzlichen Aufteilung

---

223 AUWL-05-20-03-009.

224 AUWL-05-20-03-017.

225 AUWL-05-20-01-067.

226 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c sowie Ziffern 2.2 und 2.5.**

227 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, Führungsstruktur.

operative Führung im BWL durch den Stv. Direktor und strategische Führung durch den DWL.[228] Der DWL sei grundsätzlich jederzeit erreichbar.[229]

(184) Im Alltag leitet der Stv. Direktor das BWL, wobei der DWL letztendlich die Hauptverantwortung trägt und die finale Entscheidkompetenz innehat. Dies führt bei Involvierten in gewissen Bereichen zu einem Spannungsfeld, da der Stv. Direktor immer auch mittragender sämtlicher Entscheide sei.[230] Die Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Leitung sei teilweise künstlich und könne nicht hart durchgezogen werden.[231] Zudem werde der Stv. Direktor vom DWL teilweise operativ übersteuert. Das Problem der unteilbaren Führung zeige sich insbesondere in der täglich gelebten Arbeit.[232]

(185) Von verschiedener Seite wird moniert, dass die Tätigkeit des DWL im Nebenamt zu ernsthaften Problemstellungen und Effizienzverlusten führe. Obwohl sich der jetzige DWL über eine sehr hohe Erreichbarkeit und Verfügbarkeit auszeichne,

---

228 AUWL-05-20-01-013.

229 AUWL-05-20-01-067.

230 AUWL-05-20-01-067.

231 AUWL-05-20-01-067.

232 AUWL-05-20-03-005.

sei durch die fehlende Präsenz vor Ort der Informationsfluss auf Führungsstufe beschränkt.[233]

(186) Diverse weitere Voten zeigten die bekannten Herausforderungen bei reduziertem Führungspensum auf, von mangelnder Verfügbarkeit bis hin zu unklaren Kompetenzverteilungen und verzögerter Reaktionsfähigkeit als Folge einer quasi-geteilten Leitung des BWL. Genannt wurde insbesondere, dass das reduzierte Pensum in einer sich verändernden Welt (hin zu Schnelligkeit, Komplexität und Internationalität) vermehrt zu hinterfragen sei. Derzeit funktioniere es nur aufgrund der persönlichen Besetzung des DWL und seines Einsatzes entsprechend gut.[234]

(187) Umgekehrt biete die Stellung des DWL als Teil der Privatwirtschaft viele Vorteile. So bringe der DWL das aktuelle Knowhow mit, welches im BWL so nicht existiere. Demgegenüber fehlten einem aus der Privatwirtschaft stammenden DWL vertiefte Kenntnis der Verwaltungsrationalität und unterschiedliche Kulturen aus Privatwirtschaft mit Verwaltungskultur könnten zu Abstimmungsproblemen führen. Im Endeffekt schwäche das Teilpensum den DWL und das BWL, da dort ein Stv.

---

233 AUWL-05-20-03-005.

234 AUWL-05-20-01-053.

Direktor teilweise in der Rolle des Direktors auftreten müsse, das BWL werde weniger ernst genommen.[235]

(188) Die Ausgestaltung der Tätigkeit des DWL als Nebenamt führt zur grundsätzlichen Frage, ob ein Teilpensum, derzeit Pensum von 40 Prozent, überhaupt realistisch ist. Der DWL äusserte sich dazu, dass man dieses Pensum nicht anhand einer 42.5 Stunden-Woche berechnen dürfe, es brauche eine erhöhte Flexibilität, wobei ein Pensum von 40 bis 50 Prozent angemessen sei. Ansonsten könne dies kein Vertreter aus der Wirtschaft mehr sein, wie das vom System vorgesehen sei. Er sei im Grundsatz stets erreichbar, auch wenn er nicht vor Ort sei. Irgendwo liege sein Pensum im normalen Betrieb bei «20 Stunden plus» pro Woche.[236]

(189) Nicht abschliessend formell geregelt ist der Mechanismus der Konfliktlösung auf Stufe Führung BWL / WL. Bei entsprechenden Eskalationen wäre der Departementsvorsteher Ansprechperson, was jedoch weder stufen- noch sachgerecht erscheint, insbesondere angesichts der bestehenden Hierarchie in der Bundesverwaltung.[237]

---

235 AUWL-05-20-01-053.

236 AUWL-05-20-01-013.

237 AUWL-05-20-01-067.

(190) Dieses hier zusammengefasste Spannungsfeld infolge Teilpensum des DWL, und damit faktischen Direktor der WL / BWL, ist seit längerer Zeit bekannt. Die darüber geführte Diskussion und Gewichtung der tangierten Führungsgrundsätze unterliegen zu einem gewissen Mass auch dem Zeitgeist und der Frage der Oberhand von verwaltungs- beziehungsweise privatwirtschaftszugewandten Involvierten. So zeigt sich eine grundsätzliche Tendenz bei Mitarbeitern im BWL ab, welche eine Vollzeitführung durch einen Direktor wünschen.[238] Umgekehrt scheinen Angehörige des Milizkörpers eher dem jetzigen System zugeneigt.[239]

(191) Diese Frage ist selbstverständlich nicht empirisch zu lösen, sondern anhand der obenstehenden Punkte zu diskutieren, welche sich für Involvierte – zumindest subjektiv empfunden – im Rahmen der ausserordentlichen Lage akzentuiert haben.[240] Dabei ist wiederum der Grundauftrag der WL vor Augen zu führen, wonach die Grundversorgung effektiv, ressourcengerecht und mit schneller Reaktionszeit sicherzustellen ist. Nebst diesen Aspekten ist den Grundsätzen einer modernen Good Governance (wie beispielsweise der möglichen Vermeidung von

---

238 AUWL-05-20-01-001 ff.

239 AUWL-05-20-01-001 ff.

240 AUWL-05-20-01-077 f.

Interessenskonflikten) in der Umsetzung des Auftrages besondere Aufmerksamkeit zu schenken.[241]

(192) So habe sich in der Retrospektive beziehungsweise Zwischenanalyse zur ausserordentlichen Lage gezeigt, dass der Informationsfluss zwischen Milizkörper und BWL stockend vor sich gegangen sei, was die Auftragsausführung der BWL zugunsten Milizkörper deutlich erschwert habe.[242] Exponenten des BWL führen dies darauf zurück, dass der DWL infolge Teilpensum nicht entsprechend verfügbar gewesen sei.[243] Ein solcher, geltend gemachter Schnittstellenverlust führt praxisgemäss zu Effizienzverlusten und könnte damit kaum mehr als sparsame beziehungsweise effiziente Amtsführung bezeichnet werden.[244]

---

241 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

242 AUWL-05-20-01-077.

243 AUWL-05-20-01-077 f.

244 Der DWL führte in seiner Stellungnahme dazu aus, dass der BWL Krisenstab während der ganzen Krisenbewältigung nie formell Anträge an den DWL gestellt habe, so wie das der Prozess vorsehe. Die (implizite) Vorstellung von wichtigen Exponenten des BWL, dass der DWL an allen Krisenstabssitzungen immer selber teilnehme, sei weder sach- noch stufengerecht und auch nicht davon abhängig in welchem Anstellungsgrad er stehe, AUWL-11-20-01-004.

(193) Im Übrigen würde die Besetzung eines Direktorenpostens mit einer stark in der Wirtschaft vernetzten Persönlichkeit das Problem der Vernetzung und des Verständnisses für privatwirtschaftliche Fragen lösen. Bekannterweise sind auch andere Bundesamtsdirektoren in der Privatwirtschaft gut vernetzt und holen sich das entsprechende Knowhow, falls notwendig, über ein Team von Spezialisten ein. Ein Amtsdirektor ohne Affinität für privatwirtschaftliche Fragestellungen ist kaum vorstellbar.[245] Falls notwendig könnte für einen vollzeitig tätigen DWL beziehungsweise Amtsdirektor ein Beirat zur Verfügung gestellt werden, mit entsprechend vernetzten Persönlichkeiten aus Vertretern der Privatwirtschaft und/oder Interessensverbänden.[246]

(194) Damit wäre auf der einen Seite eine ordentliche Führungsstruktur innerhalb des BWL als auch innerhalb der Bundesverwaltung gesichert. Andererseits könnte der dadurch entstehende Nachteil der schwächeren Vernetzung in privatwirtschaftliche Kreise gemindert oder gar aufgefangen werden. Sowohl Fachwissen als auch Frühwarnsystem wären dadurch gesichert. Dazu kommt, dass weiterhin

---

245 AUWL-05-20-01-022.

246 Diesem Beirat könnten circa 10 Personen angehören, welche quartalsweise tagen; besetzt mit Präsidenten und/oder Direktoren, unter anderem von Wirtschaftsverbänden, Repräsentanten der Wissenschaft etc.

eine umfassende Zusammenarbeit mit dem Milizkörper bestehen würde und auf diesen Kanälen Kontakt zur Privatwirtschaft bestünde.

(195) Als weiteres Argument ist folgendes zu berücksichtigen: So könnte – auf (betonterweise) hypothetischer Basis - ein DWL mit Teilarbeit für eine privatwirtschaftliche Unternehmung versucht sein, Interessen seiner Branche oder gar zugehörigen Firma durchzusetzen. Eine solche Konstellation müsste sich nicht immer in offensichtlicher Weise zeigen; selbst bei Erkennen von Interessenskollisionen mit entsprechendem Ausstand könnte indirekt beziehungsweise sinngemäss Einfluss auf die Tätigkeit der Verwaltung genommen werden, was zwingend zu verhindern ist. Dazu kommt, dass das System anfällig macht, dass der DWL selbst die Angehörigen des Milizkörpers rekrutiert und faktisch über deren Einsatz entscheidet.[247]

(196) Angesichts dieser Ausgangslage wird dringend empfohlen, die jetzige Ausgestaltung der Führungsebene mit DWL und Stv. Direktor kritisch zu hinterfragen und das System wo nötig anzupassen. Dringend empfohlen zu prüfen wird eine Struktur mit Vollzeitführung der WL beziehungsweise BWL und Stv. Direktor. Beide Direktoren würden in üblicher Form in Führungskompetenzen und Verantwortlichkeiten eingebunden sein. Der Zugang zur Privatwirtschaft könnte über einen

---

247 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, Fachbereiche und Geschäftsstellen.

Beirat mit privatwirtschaftlich stark vernetzten Personen gesichert werden, zudem über den bereits bestehenden umfassenden Milizkörper.[248]

Governance und Compliance[249]

(197) Wie dargelegt erscheinen die bestehenden Regularien zur Einhaltung einer anforderungsgemässen Good Governance und von regelkonformen Verhalten gut

---

248 Der DWL teilte im Rahmen der Schlussbesprechung diese Ansicht nicht und hält an der Sinnhaftigkeit eines Teilpensums des DWL fest. Als mögliches Alternativmodell stellt der DWL in den Raum, dass ein DWL zwar in einem Pensum von 100 Prozent für die WL tätig wäre, wobei der DWL zu 40 Prozent beim Bund angestellt wäre und zu 60 Prozent von der Wirtschaft alimentiert würde. Es würde sich also um ein Vollpensum handeln, welches vom Bund und der Wirtschaft finanziert würde, AUWL-11-20-01-004.

Der Stv. Direktor würde ein Vollpensum auf Direktorenstufe begrüssen.

In seiner schriftlichen Stellungnahme hielt der DWL dazu fest, dass bei einer Vollzeitführung durch einen Direktor oder Delegierten die heutige Ausgestaltung der Funktion des Stv. Direktors zu hinterfragen sei. Diese Funktion müsse durch ein Leitungsmitglied mit operativer Verantwortung, z.B. einen Geschäftsstellenleiter übernommen werden, weil es die Funktion des «operativen Hausherrs» im BWL nicht mehr geben würde, AUWL-11-20-01-004.

249 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.1, literae a und c sowie Ziffer 2.2 und Ziffer 2.3.**

ausgestaltet.[250] Es müssen jedoch Prozesse und Strukturen etabliert sein, welche deren effektive Umsetzung garantieren.

(198) Dies ist aufgrund der Befragung der Involvierten nicht in jedem Fall gegeben.[251] So machen Mitarbeiter der Abteilungen Recht und Compliance und der internen Revision ungenügende Ressourcen geltend. Es wird vor diesem Hintergrund empfohlen umgehend zu prüfen, wie die Ausprägung dieser Ausgangslage ist und wie eine solche korrigiert werden könnte. Dazu kommt, dass die Mitarbeiter im BWL und Angehörige des Milizkörpers auf regelmässiger Basis auch in Fragen von Compliance vertieft ausgebildet werden müssen, was in der Abteilung Recht und Compliance zusätzliche Ressourcen absorbieren wird.

(199) Zur auf Papier bestehenden Whistleblowingstelle, welche beim Chef Recht und Compliance angesiedelt ist, muss festgehalten werden, dass diese dort falsch zugeordnet ist. In objektiver Hinsicht untersteht der Chef Recht und Compliance direkt der Leitung BWL / WL und – auch wenn gegenteilig auf Papier bestimmt – untersteht er schliesslich deren Instruktionsgewalt mit entsprechenden Loyalitätspflichten. Zudem fördert die Ansetzung der Whistleblowingstelle in der Hierarchie des BWL das Vertrauen in eine solche Stelle nicht, was subjektiv mit ein

---

250 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/iii, Würdigung der Ausgangslage und deren rechtliche Umsetzung.

251 AUWL-05-20-01-001 ff.

Grund sein dürfte, dass bisher keine Whistleblowing-Meldung eingegangen sei.[252] Es wird damit dringend empfohlen, die Whistleblowingstelle den heutigen Anforderungen an Good Governance entsprechend als unabhängiges Instrument einzurichten.

(200) Das System der WL, ausgestaltet mit Verwaltungs- und Milizkörper, ist so angelegt, dass gewisse Interessenskonfliktkonstellationen systemimmanent sind. Dies beginnt auf Stufe DWL, der in der jetzigen Ausgestaltung zu seiner zugehörigen Branche gezwungenermassen in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis steht. Diese Problematik zieht sich auf jeder Stufe des Milizkörpers für den jeweiligen privatwirtschaftlichen Sektor des entsprechenden Milizangehörigen durch. Gleichzeitig ist gewollt, dass der Milizangehörige Inputs und Knowhow aus seinem beruflichen Umfeld liefert, woraufhin dann innerhalb der WL Massnahmen ergriffen werden können. Das ist zwingend, soll das derzeit gelebte System mit Milizkörper funktionieren. Wichtig ist, dass sich solche Konstellationen im bekannten Bereich bewegen, welche damit offengelegt und in gewissem Sinne kontrollierbar sind.

(201) Zu würdigen ist diese Konfliktsituation vor dem Hintergrund der in der Bundesverwaltung generell und im BWL im Speziellen geltenden Regularien. Im

---

252 AUWL-05-20-01-075.

Vordergrund steht dabei der Leitfaden Compliance, gemäss welchem Interessenskonflikte offen zu legen sind und bei Bestehen solcher in den Ausstand zu treten ist.[253] Im System der WL stellt sich die Frage, ab wann eine solche mögliche Interessenskonstellation beginnt. Grundsätzlich gilt, dass in Bezug auf die eigene, hauptberuflich zugehörige Branche Abstand von irgendwelchen Verwaltungstätigkeiten zu nehmen ist. Dass dies mit dem geltenden System nicht verträglich erscheint, ist dargelegt. Solange sich solche Konstellationen auf Informationserbringung und Übermittlung von Knowhow beschränken, müsste dies als zulässig erachtet werden können. Nicht angehen würde jedoch, in einer solchen Konstellation in Entscheide involviert zu sein. Hier bleibt der Leitfaden Compliance ungenau und untergräbt in der Breite seiner Formulierung das jetzige System der WL. Es wird empfohlen den Leitfaden und entsprechende Ausführungserlasse zu präzisieren beziehungsweise anzupassen.

(202) Gleichzeitig sollte versucht werden, das System solcher möglichen Konstellationen zu entschärfen. Dies würde primär durch zwei Massnahmen gelingen. Einerseits durch den Ersatz der Fachbereichsleiter durch Direktoren beziehungsweise Stv. Direktoren anderer Bundesämter oder ähnlicher Personen und damit die Verhinderung einer Involvierung eines privatwirtschaftlichen Fachbereichsleiters

---

253 AUWL-04-20-32-001.

in eine mögliche Entscheidfindung[254] oder Abgabe einer Empfehlung, welche die eigene Branche betrifft. Dies gilt insbesondere für den DWL, der durch eine Vollzeitanstellung aus diesem Spannungsfeld entlastet werden würde.[255]

(203) Es wurde vorgebracht, dass der Markt sich bei einer allfälligen Marktverzerrung selbst korrigieren würde.[256] Dazu muss jedoch erwähnt werden, dass schon ein abstrakter Anschein einer Befangenheit genügt, um die Glaubwürdigkeit eines Systems zu gefährden. Im Endeffekt muss jedes möglicherweise regelwidrige Verhalten bereits im Anfangsstadium abgefangen werden können. Zudem dürfte es auch ohne Verwirklichung eines sichtbaren Schadens Wege geben, um Vorteile für sich oder seine Unternehmung beziehungsweise Branche zu gewinnen.

(204) Auf Frage nach entsprechenden manifestierten Interessenskonfliktsituationen gaben Mitarbeiter im BWL zu Protokoll, dass es während der ausserordentlichen

---

254 Der DWL hat im Rahmen der Schlussbesprechung eine solche Variante abgelehnt, da dies ein Schritt in Richtung Verstaatlichung der WL wäre.

Der Stv. Direktor würde eine solche Lösung mit Installation von Bundesverwaltungskadern aus den erwähnten Gründen begrüssen.

255 Gleichzeitig gilt zu berücksichtigen, dass es der DWL ist, welcher schlussendlich für das regelkonforme Verhalten der Milizangehörigen verantwortlich ist, was aufgrund des jetzigen Teilpensums in dieser Absolutheit nur erschwert möglich scheint.

256 AUWL-05-20-03-006.

Lage vorgekommen sei, dass Milizangehörige versucht hätten, für ihre eigene Firma und/oder Branche Vorteile zu erhalten, indem das Beziehungsnetz der BWL genutzt worden sei.[257]

---

257 AUWL-05-20-01-075.

Der DWL führte in seiner schriftlichen Stellungnahme zu den Darlegungen des Complianceverantwortlichen unter anderem aus, dass diese gemäss Bericht auf Vermutungen basieren würden. Ob er Abklärungen dazu getroffen habe sei nicht dokumentiert und dem DWL nicht bekannt. Der DWL beantragte, dass dadurch belasteten Personen das rechtliche Gehör gewährt werde, eventualiter Funktion und Name der betroffenen Person in diesem Bericht unkenntlich gemacht würden, AUWL-11-20-01-004.

Eine punktuelle Zensurierung wird unter diesen Umständen als rechtmässig erachtet. Eine Konfrontation von möglicherweise belasteten Personen ist aus Sicht der vorliegenden Untersuchung nicht notwendig, da im vorliegenden Bericht selbst keine entsprechenden Vorwürfe erhoben werden.

Der DWL führte weiter aus, dass diese Punkte zeigen würden, dass es einerseits sowohl für Mitarbeitende des BWL und der Kaderorganisation zusätzliche Complianceausbildung brauche, andererseits aber auch die fachlichen Fähigkeiten der Complianceverantwortlichen im BWL verstärkt werden müssten, AUWL-11-20-01-004.

(205) *a)* Ein Compliance-Beauftragter hat in diesem Zusammenhang folgende Beurteilungen abgegeben[258]:

So habe am 11. März 2020 der DWL mit Mail an die Geschäftsleitung folgende Anordnung betreffend Bestätigungsschreiben getroffen:

> *Lieber [redacted] & Kollegen*
>
> *Nachdem das BABS die Betreiber kritischer Infrastrukturen bereits mit einem Schreiben bedient hat, welches ihre Systemrelevanz bestätigt, bekomme ich von Unternehmensführern aus diversen Wirtschaftssektoren jetzt gleichlautende Anfragen.*
>
> *Ich habe deshalb nach Rücksprache mit [redacted] heute entschieden, dass wir auch den proaktiven Weg einschlagen.*
>
> *Das bedeutet im Einzelnen und nicht abschliessend:*
>
> - *Zuwarten mit Kommunizieren von anderslautenden Prozessen.*
> - *Die GS stellen die aus ihrer Sicht versorgungsrelevanten Firmen zusammen. Dabei ist Geschwindigkeit vor Präzision zu setzen. Für Unternehmungen, welche «vergessen» gehen soll es eine Möglichkeit geben, ein solches Schreiben nachzufordern.*
> - *Das Bestätigungsschreiben bezieht sich auf die Unternehmung und nicht auf einzelne Personen.*
> - *Es soll dem Zweck dienen, dass die Unternehmung gegenüber sie kontrollierenden Behörden belegen kann, dass sie einen wichtigen Versorgungsauftrag haben und nicht unnötig an der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit gehindert werden sollten.*
> - *Es soll deshalb noch etwas konkreter ausfallen als der jetzige Entwurf und auch einen rechtlich vertretbaren Hinweis auf das Anliegen der Detailhändler «Ausländische Behörden sind gebeten, Gesuche für Sondergenehmigungen im Gütertransport und in der Mobilität von Grenzgängerinnen und Grenzgängern entsprechend den geltenden Handelsabkommen positiv zu beurteilen.» enthalten.*
> - *Es soll einen Hinweis darauf enthalten, wie die Unterstützung bei MilZS Dispensationen erfolgen soll (der vorgeschlagene Prozess und das Schreiben ist aus meiner Sicht io).*
>
> *Es ist meine Absicht, mindestens die deutsche Fassung am Montag versenden zu können. Die Wirtschaft wartet darauf!*
>
> *Vielen Dank für euer Engagement und beste Grüsse*
>
> [redacted]

(206) Der Compliance-Beauftragte machte dazu geltend, dass für solche Bestätigungsschreiben keine Rechtsgrundlage bestünde und damit der Verfügungscharakter entfalle. Solche Schreiben würden ausserhalb des normierten

258 AUWL-05-20-01-077 ff.

Verwaltungsverfahrens ergehen. Er schliesse nicht aus, dass diese aufgrund von Druck von Unternehmensführern aus diversen Wirtschaftssektoren entstanden seien, um mittels Verwaltungshandlungen bestimmte faktische Vorteile zu erzielen, auf die a priori kein Rechtsanspruch bestehen würde. Dieser Umstand, und dass dem Ansinnen seitens WL tel quel stattgegeben worden sei, lasse zumindest den Anschein aufkommen, dass hier keine optimale Interessensabwägung seitens Bund stattgefunden haben könnte.[259]

(207) Inwiefern die Ausstellung von solchen Bestätigungsschreiben im Rahmen einer ausserordentlichen Lage effektiv als rechtlich problematisch zu beurteilen ist, kann vorliegend offen bleiben.[260] Aufgrund der Analyse der vorliegenden Dokumente und der Befragung der Involvierten ist jedoch nicht von einer Illegalität der Vorgehensweise auszugehen. Dieses Beispiel zeigt jedoch die Verletzlichkeit des jetzigen Systems und die Notwendigkeit zur Prüfung der oben genannten

---

259 AUWL-05-20-01-080.

260 Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass im Rahmen der Bewältigung der ausserordentlichen Lage – im Rahmen des gesetzlichen Rahmens und des Prinzips der Verhältnismässigkeit – durchaus kreative Lösungsansätze zu prüfen sind, solange keine Bevorzugung von einzelnen Firmen oder eine nicht objektivierbare Privilegierung von einzelnen Branchen erfolgt.

Empfehlungen, insbesondere auf Stärkung von Leitung der WL und Compliance-funktionen sowie Ausbildung und Kontrolle des Milizkörpers.

(208) *b)* Der Compliance-Beauftrage führte eine zweite Konstellation an. Zum Thema der privilegierten Abgabe von Corona-Tests an Unternehmen einer spezifischen Branche schilderte er folgende Ausgangslage:

> Gemäss Protokoll der FB-Leiter Telko vom 9. April 2020 hat d[redacted]scil.: vermutlich der [redacted] beim BAG einen priorisierten Zugang zu Corona-Tests verlangt.
>
> Auszug:
>
> *"... Information aus der Koordinationsg[redacted]treffend priorisiertem Zugang zu Corona-Tests: [redacted] dies zusammen mit BABS beim BAG eingebracht, eine Rückmeldung seitens BAG wird Ende nächster Woche erwartet. ..."*
>
> Gemäss Information des Krisenstabchefs des BWL vom 11. Mai 2020 [redacted] nachgefragt, ob bzgl. der Anfrage Koordinationsgrup[redacted]end priorisiertem Zugang zu Corona-Tests je eine Rückmeldung erfolgte. Gemäss Kenntnisstand von [redacted] ist dies nicht der Fall. [redacted] wurde beauftragt, an der Sitzung am kommenden Montag, an welcher er anstelle von [redacted] teilnehmen wird, erneut auf diese Anfrage hinweisen.
>
> Im Protokoll des Lagerapports vom 11. Mai 2020 wurde dazu vermerkt:
>
> Auszug:
>
> *"... Aus der Sitzung der Fachbereichsleiter wurde der Hinweis des Fachbe[redacted] dass für die versorgungsrelevanten Akteure Testkits zur Verfügung stehen sollten, eingebracht [redacted] wird dieses Anliegen an der Sitzung des Bundesstabes von heute Nachmittag vortragen. ..."*

(209) Gemäss Würdigung des Compliance-Beauftragten werfe diese Vorgehensweise die Frage auf, zu welchem Zweck dies erfolgt sei. Wohl sei die WL daran interessiert, dass die gesamte Wirtschaft möglichst ungehindert funktionieren könne, wozu auch die spezifische Branche zähle. Diese sei jedoch zu jedem Zeitpunkt

in der Lage gewesen, die Versorgung sicherzustellen, mithin habe nie ein akuter Bedarf einer Interventionsmassnahme oder besonderer Privilegien der spezifischen Branche durch die WL bestanden. Es bestehe vielmehr die Vermutung, dass sich einzelne Unternehmungen dieser Branche über den Weg der WL-Funktion von Mitarbeitern Vorteile gegenüber anderen Betrieben anderer Branchen hätten verschaffen wollen. Der Anschein einer ungenügenden Interessensabgrenzung könne nicht völlig von der Hand gewiesen werden.

(210) Inwiefern eine solche Anfrage im Rahmen einer ausserordentlichen Lage effektiv als rechtlich problematisch zu beurteilen ist, kann auch hier offen bleiben.[261] Aufgrund der Analyse der vorliegenden Dokumente und der Befragung der Involvierten ist jedoch nicht von einer Illegalität der Vorgehensweise auszugehen. Auch dieses Beispiel zeigt jedoch die Verletzlichkeit des jetzigen Systems und die Notwendigkeit zur Prüfung der oben genannten Empfehlungen.[262] Durchaus darf angesichts dieser Ausgangslage die Frage gestellt werden, ob durch eine solche Anfrage die Interessensabgrenzung ungenügend erfolgt ist.

---

261 Siehe auch oben Fussnote 260.

262 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

(211) *c)* Aus einer internen Korrespondenz im BWL ergibt sich eine weitere Konstellation, welche hellhörig macht.[263] Dort hat mit Korrespondenz vom 6.4.20/7.4.20 ein Mitglied des Milizkörpers auf entsprechender Verdachtsbasis beim DWL um 10'000 Schutzmasken für diejenige Firma ersucht, für welche er privatwirtschaftlich tätig ist. Gleichzeitig nimmt diese Person explizit auf ihre Zugehörigkeit zum Milizkörper der WL Bezug. Diesem Antrag wurde zwar nicht gefolgt, das heisst, dass das Korrektursystem grundsätzlich funktioniert hat. Auch daran zeigt sich jedoch auf entsprechender Verdachtsbasis die Notwendigkeit zur Prüfung der oben genannten Empfehlungen und zur Ausbildung und Kontrolle des Milizkörpers.[264]

(212) Diese Beispiele[265] zeigen damit das grundsätzliche Problem der jetzigen Struktur der WL. So vermischen sich offenbar (auch wenn vereinzelt) teilweise Grenzen zwischen Einsatz für den Milizkörper der WL und der Interessensvertretung der zugehörigen privatwirtschaftlichen Unternehmung. Auch wenn es aufgrund der Untersuchung keine Hinweise darauf gibt, dass dies – wenn tatsächlich wie geltend gemacht manifestiert – in Bösgläubigkeit erfolgt wäre, so bestätigt dies

---

263 AUWL-05-20-01-078.

264 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera a)/iii, Governance und Compliance.

265 Im Rahmen der Untersuchung wurden weitere subjektiv empfundene Hinweise genannt.

jedoch die von den Involvierten im Rahmen dieser Administrativuntersuchung geltend gemachten Eindrücke.

(213) In solchen Konstellationen würde es an Kenntnis der rechtlichen Behandlung der Funktion mangeln und der Grenze des Handelns im zulässigen konfliktbehafteten Bereich und der diesbezüglichen Grenzüberschreitung. Auch vor diesem Hintergrund ist dringend zu empfehlen, Mitarbeiter regelmässig in Fragen der Compliance weiterzubilden. Es liegt dabei auf der Hand, dass ein Vollamt des DWL (beziehungsweise eines Direktors) eine solche Situation entschärfen würde, da mehr Ressourcen zur Verfügung stehen würden, um auch in solchen Lagen korrigierend einzugreifen.

(214) [redacted]

266 [redacted]

267 [redacted]

[redacted]

[redacted]

(215) [redacted]

---

268 [redacted]

269 [redacted]

(216)

270

271

[redacted]

iv. Würdigung der faktischen Umsetzung der Ausgangslage

(217) Die beschriebene Auslegeordnung zeigt, dass die WL – beinhaltend BWL – trotz papiermässig guter Aufstellung bei der praktischen Umsetzung an gewisse faktische und rechtliche Grenzen stösst. Es erscheinen gewisse Prozesse und Strukturen der WL den heutigen Anforderungen an eine Verwaltungseinheit in einem dynamischen Umfeld nicht mehr angepasst zu sein. Dies betrifft insbesondere die entscheidende Ausbildungs- und Kontrollfunktion der Compliance, welche ebenfalls Garant und tragende Säule einer einwandfrei funktionierenden WL ist.

b) Erfüllung der Kernaufgaben

i. Effektivität von Gesetz und Verordnung[272]

(218) Die grundsätzliche Definition von lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen (und Kriterien dazu) gibt das LVG vor. Demgemäss geht es um Güter und Dienstleistungen, die (a) unmittelbar oder im Rahmen wirtschaftlicher Prozesse (b) zur Überwindung schwerer Mangellagen (c) notwendig sind. Exemplarisch und nicht abschliessend zählt das LVG die Sektoren auf, welche dies im Besonderen betrifft. Letztmals wurde das LVG auf das Jahr 2016 hin revidiert und ist damit in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich aktualisiert.[273]

(219) Dabei stehen gemäss LVG an erster Stelle umfassend Güter der Energie-, der Nahrungswirtschaft, der Heilmittelbranche sowie der Landwirtschaft und Industrie/Gewerbe. Ebenfalls gehören sämtliche unentbehrlichen Güter des täglichen Bedarfs dazu. Bei den Dienstleistungen handelt es sich exemplarisch um Transport und Logistik, Informationen und Kommunikation, Energietransport, Zahlungsverkehr, Lagerhaltung von Gütern und Speicherung von Energie.[274]

---

272 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.4.**

273 Art. 4 LVG.

274 Art. 4 Abs. 2 LVG.

(220) Der im LVG fixierte Katalog, vorgegeben durch die Legislative, ist damit genügend breit definiert und basierend darauf kann den heutigen Anforderungen entsprechend angemessen reagiert werden.[275]

(221) Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben legt der DWL die Ziele und Prioritäten der Organisation der WL fest.[276] Das BWL erhebt die zur Beurteilung der Risiken für die WL erforderlichen Daten, es analysiert unter anderem in Zusammenarbeit mit anderen Fachbehörden[277] die Versorgungslage. Lässt sich eine ausreichende Vorratshaltung nicht durch Pflichtlager sicherstellen, so sorgt es durch den Abschluss von Vereinbarungen mit entsprechenden Unternehmen oder durch besondere Anordnungen für eine entsprechende Gewährleistung.[278] Die Fachbereiche bereiten Interventionsmassnahmen für die Verteilung, den Verbrauch, die Verwendung und die Herstellung von lebenswichtigen Gütern sowie die Erbringung von lebenswichtigen Dienstleistungen vor.

---

275 Dies hat ebenfalls die Befragung der Involvierten vor dem Hintergrund der gelebten Praxis gezeigt, AUWL-05-20-01-001 ff.

276 Art. 5 Abs. 1 VWLV.

277 Sowohl das BWL als auch die Fachbereiche können die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen statistischen Erhebungen durchführen und arbeiten dabei mit dem Bundesamt für Statistik zusammen, Art. 12 VWLV.

278 Art. 10 Abs. 2 VWLV.

(222) Das BWL und die Fachbereiche sind zur Erfüllung dieser Aufgaben auch berechtigt, von Privaten und anderen Behörden Auskünfte sowie die Herausgabe von Akten und weiteren Dokumenten zu verlangen.

(223) Die rechtlichen Grundlagen lassen damit der WL (BWL) genügend Spielraum, um deren Aufgabe zu erfüllen und stellen insgesamt ein ausgewogenes und effektives Instrument dar, um Mangellagen zu verhindern.

ii. Strategische Umsetzung der Vorgaben[279]

(224) Die WL erstellt zur Sicherung der Landesversorgung umfassende Analysen und Berichte und hat auf einander abgestimmte, mehrschichtige Prozesse entwickelt. Diese Analysen und Prozesse sind in den Berichten der WL abgebildet, welche die WL, gemäss Befragung der Involvierten und der situativen Kontrolle von spezifischen Abläufen im Rahmen der Untersuchung, so zumeist lebt und erfolgreich umsetzt.

(225) Vor diesem Hintergrund sind nachfolgend die grundlegenden Regelwerke der WL aufzuzeigen und anhand von aktuellen Beispielen deren Effektivität zu prüfen.

---

279 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.4.**

(226) So fixiert beispielsweise der Bericht zur Strategischen Ausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung vom November 2018[280] die bis dahin festgelegte Strategie der WL. Dieser Bericht basiert auf einer Gefährdungs- und Verwundbarkeitsanalyse[281]. Darauf aufbauend wurden 2019 die Massnahmen und Instrumente auf ihre Zweckmässigkeit und Umsetzbarkeit untersucht (Bericht zu den Massnahmen sowie Bericht zur Vorratshaltung).[282]

(227) Gemäss den strategischen Leitsätzen konzentriert sich die WL auf die Sicherstellung folgender Versorgungsprozesse: Lebensmittel, Energie, Heilmittel, Logistik und IKT, unter Berücksichtigung der Veränderung der Gesellschaft durch die Digitalisierung. Für jeden dieser Versorgungsprozesse wurde eine Teilstrategie definiert. Gleichzeitig wurden Aufgaben und Ziele nach Phasen ausgeschieden (Vorsorgephase, Interventionsphase).[283]

(228) Detailliert wird die Gesamtstrategie der WL für die einzelnen Fachbereiche.

(229) Im Bereich der Heilmittelbranche hat die WL im Jahr 2018 beispielsweise festgehalten, dass insbesondere im Falle einer Pandemie die Versorgungslage

---

280 AUWL-02-20-24-006.

281 AUWL-02-20-24-001.

282 AUWL-02-20-24-003.

283 AUWL-02-20-24-002.

beeinträchtigt werden kann. Im Besonderen wurde die Problematik hervorgehoben, dass Versorgungsstörungen im Heilmittelsektor nur bedingt mittels Importmassnahmen aufgefangen werden und Heilmittel nicht klassisch bewirtschaftet werden können, das heisst in reduzierter Menge abgegeben werden, weil in der Regel jeder Patient für seine Therapie auf die gesamte benötigte Menge angewiesen ist.[284] Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass Versorgungsprobleme international massiv zugenommen haben und nur schwer vorauszusehen sind, weshalb ein verstärktes Monitoring notwendig ist. Dabei ist aus den oben erwähnten Gründen nicht Aufgabe der WL, die gesamte Palette von Heilmitteln jederzeit verfügbar zu halten.[285]

(230) Nebst dieser strategischen Analyse der Ausgangslage und Möglichkeiten zur Bekämpfung von Mangellagen existiert das Handbuch Krisenmanagement WL / BWL von Juni 2016[286]. Dieses Handbuch regelt unter anderem die Grundlagen wie die WL effektiv auf ausserordentliche Lagen reagieren kann und sich die WL währenddessen faktisch aufstellt.

---

284 AUWL-02-20-24-008.

285 AUWL-02-20-24-008.

286 AUWL-02-20-24-005.

iii. Gefährdungsanalyse von 2017[287]

(231) Im Bericht über die Gefährdungen der Landesversorgung von Dezember 2017[288] hält die WL als ersten Schritt des *vierjährigen Strategie- und Planungszyklus der WL* deren diesbezügliche Analyse fest. Darauf aufbauend folgte die Überprüfung der bestehenden Strategie und 2019 die Beurteilung der Massnahmen der WL. Im Vergleich zur Gefährdungsanalyse des letzten Strategie- und Planungszyklus von 2013 ist der Bericht 2017 umfangreicher und detaillierter ausgestaltet und zeugt von mehr Tiefgang.[289]

(232) Die Trinkwasserversorgung wird neu in einem eigenen Kapitel gewürdigt und erhält somit auch das ihr zukommende Gewicht. Damit einhergehend wurden die Gefährdungen der Trinkwasserversorgung vertieft betrachtet, insbesondere der Nutzungsdruck, Verunreinigungen, Störungen der Elektrizitätsversorgung sowie Sabotage.

(233) Der Bereich Heilmittel weist ebenfalls neue Gefährdungen auf, welche so in der letzten Gefährdungsanalyse noch nicht berücksichtigt wurden. Die Versorgung mit Impfstoffen wird neu eigens erwähnt, da der weltweit steigende

---

287 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.4.**

288 AUWL-02-20-24-001.

289 AUWL-02-20-24-001/5.

Konkurrenzdruck bei der Beschaffung eine Verschärfung des Versorgungsrisikos für die Schweiz darstellt. Ausserdem wird die neue Regulierung im Bereich der Medizinprodukte als eigene Gefährdung aufgelistet, da sie eine massive Verschärfung der Anforderungen an Medizinprodukte und damit vermutlich eine Reduktion der Zahl der Anbieter mit sich bringt.[290] Zudem haben die steigende Anzahl von Unternehmensfusionen, der Preisdruck bei alten Produkten mit einhergehender Reduktion der Anzahl Produkte, die Abnahme von Produktionsstandorten sowie die wachsende Abhängigkeit von China zur Zunahme von Gefährdungen geführt. Im Bereich Logistik führen die Zunahme von Komplexität und die Abhängigkeit von IKT-Systemen zu einer erhöhten Gefährdung.[291]

(234) Mehrere der im Bericht 2013 gelisteten Gefährdungen haben sich seit der letzten Überprüfung verschärft. So führte beispielsweise die Zunahme in der Anzahl und Komplexität der Angriffe mit Hilfe von Ransomware sowie durch Advanced-Persistent-Threat zu einer erhöhten Gefährdung durch Cyberangriffe und -kriminalität im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Darüber

---

290 AUWL-02-20-24-001/5.

291 AUWL-02-20-24-001/5.

hinaus haben auch gewisse Gefährdungen im Bereich der Versorgung mit Erdöl sowie der Elektrizität zugenommen.[292]

(235) Im Bereich der Elektrizität besteht durch die Zunahme von erneuerbaren Energien und der damit verbundenen dezentralen Produktion eine grössere Komplexität der Stromversorgung gegenüber der Situation von vor vier Jahren. Auch die Abhängigkeit von den Stromimporten hat sich erhöht, insbesondere in Wintersituationen mit erhöhtem Verbrauch und gleichzeitig geleerten Speicherseen.[293]

(236) Die gesamtheitliche Betrachtung über alle Bereiche der WL verdeutlicht, dass sich mehrere Gefährdungen verschärft haben und somit auch die Herausforderung für die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Trinkwasser, Elektrizität, Energie sowie Logistik- und IKT-Dienstleistungen zunahm. Die gegenseitigen Abhängigkeiten und Auswirkungen beim Eintreten einer Gefährdung stehen in laufendem Strategie- und Planungszyklus ebenfalls im Fokus.

(237) Dazu führt die WL folgende tabellarische Übersicht an, aus welcher zusammengefasst die Weiterentwicklung des Analysezyklus 2013 zum heutigen ersichtlich ist[294]:

---

292 AUWL-02-20-24-001/5.

293 AUWL-02-20-24-001/5.

294 AUWL-02-20-24-001/6.

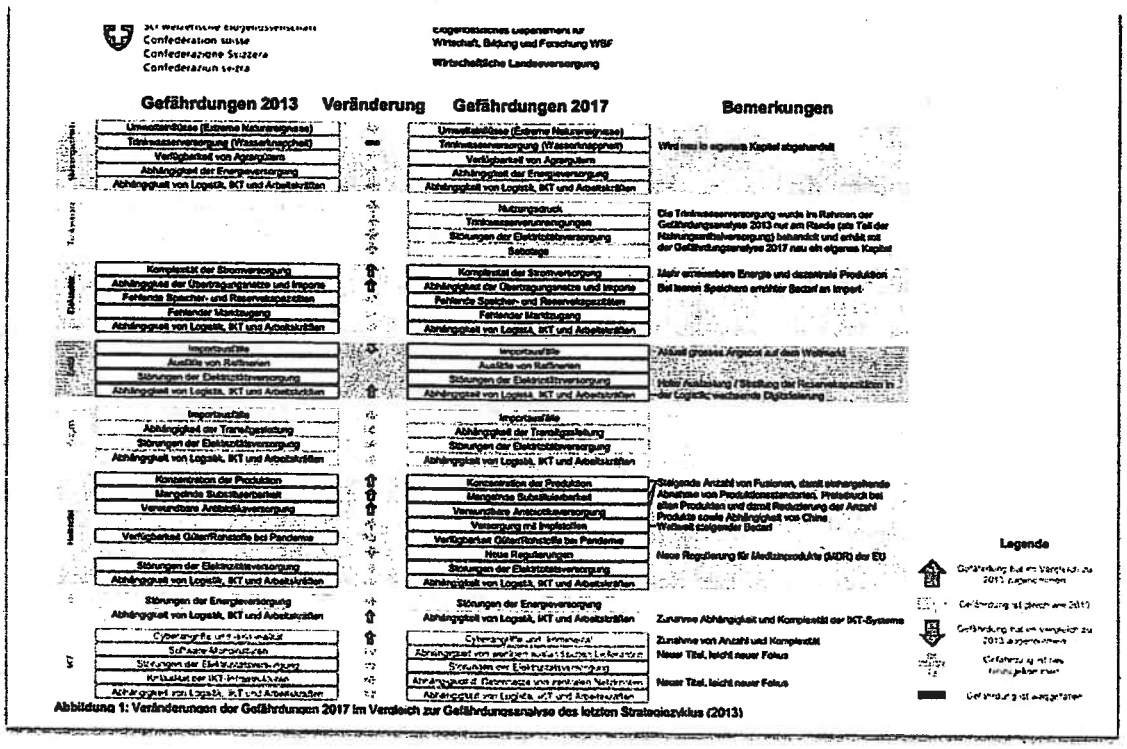


Abbildung 1: Veränderungen der Gefährdungen 2017 im Vergleich zur Gefährdungsanalyse des letzten Strategiezyklus (2013)

(238) Die Analyse dieser Dokumentationen in Kombination mit Befragungen der Involvierten und Praxistests im Rahmen der vorliegenden Untersuchung[295] zeigen, dass die WL (BWL) strukturierte und elaborierte Prozesse eingeleitet beziehungsweise etabliert hat, um den aktuellen Gefährdungen begegnen zu können, soweit antizipierbar[296].

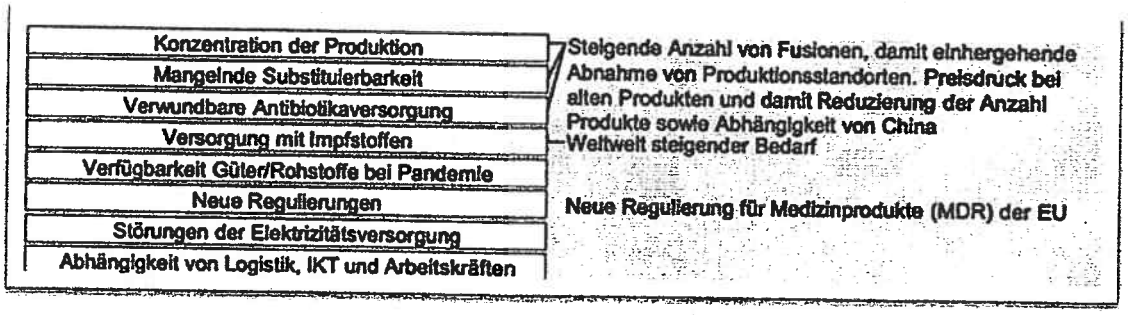
---

295 AUWL-05-20-01-001 ff.

296 Hierbei ist die WL zu einem wesentlichen Teil insofern von anderen Behörden und Institutionen abhängig, als dass sie für ein erfolgreiches Agieren ebenfalls auf deren Frühwarnindikatoren angewiesen ist.

(239) Angesicht der grundsätzlichen Bestimmung der Gefährdungen als Grundlage der strategischen Stossrichtung der WL erscheint die Wahl eines vierjährigen Zyklus angemessen. Sollten sich einzelne Gefahren kurzfristig akzentuieren, so dürften sich solche im Rahmen der grobkategorisierten Gefährdungskarte bewegen und wären damit im Grundsatz erfasst.[297]

(240) Das zeigt sich beispielweise angesichts der Lagebeurteilung für den Bereich Heilmittel aus dem Jahr 2017, wobei die sich manifestierenden Probleme mit den zu antizipierenden in etwa decken.[298]



297 Der DWL räumte dazu ein, dass er derzeit eine Verkürzung des vierjahres-Zyklus auf kürzere Kadenz hin überlege (AUWL-11-20-01-004), was aus Sicht Untersuchungsbeauftragter prüfenswert, aber nicht zwingend erscheint.

298 Siehe nachfolgend Ziffer 4, litera b)/v., Management der Folgemassnahmen; AUWL-02-20-24-001/6.

(241) Grafisch dargestellt gestaltet sich der vierjährige Strategiezyklus wie folgt:[299]

Abbildung 2: Vierjähriger Strategiezyklus

(242) Dieser vierjährige Planungs- und Strategiezyklus hat sich bewährt und erscheint als erfolgreiches Instrument, welches von den Mitgliedern und Mitarbeitern der WL gelebt und umgesetzt werden kann und auch wird. Insbesondere ist dieser Planungszyklus über die letzten Jahre deutlich verbessert und gestrafft worden, was der heutigen Führung zu verdanken ist.

---

299 AUWL-02-20-24-001/7.

iv. Gefährdungsanalyse für den Heilmittelbereich im Besonderen[300]

(243) Für den Bereich der Heilmittelbranche wurde als relevante Gefährdung fixiert, dass die zunehmende Konzentration der Heilmittelproduktion in wenigen Ländern zu verschiedenen Gefährdungen für die Versorgung führt.[301] Zum Beispiel kann bei manchen Produkten (vor allem Wirkstoffen und Medizinprodukten) aus Asien letztlich kaum eruiert werden, wo diese tatsächlich hergestellt wurden.[302] Durch die räumliche Distanz kann die Produktion durch die Vertriebsfirmen vor Ort ungenügend kontrolliert werden, was zur Folge hat, dass Qualitätsmängel teilweise erst in der Schweiz festgestellt werden können. Die Konzentration auf wenige Hersteller birgt zudem die Gefahr, dass die Versorgung aufgrund von Qualitätsproblemen bei der Produktion, mangelnder Verfügbarkeit von Rohstoffen, Naturkatastrophen respektive Ausfällen aufgrund von technischen Störungen oder politisch motivierten Anschlägen zum Erliegen kommt. Im Falle eines Produktionsunterbruchs ist es zudem sehr schwierig, zuverlässige Informationen und realistische Prognosen zu bekommen.[303]

---

300 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.4.**

301 AUWL-02-20-24-001/35.

302 AUWL-02-20-24-001/35.

303 AUWL-02-20-24-001/35.

(244) Lieferunterbrüche bei einem Produkt können rasch zu Verknappungen bei den Substituten führen, wodurch sich das Versorgungsproblem auf den gesamten Markt ausdehnt. Konkurrenten, die eine wirkstoffidentische generische oder pharmakologische Alternative anbieten, sind häufig wegen obiger Gründe und der langfristigen Produktionsplanung nach kurzer Zeit ebenfalls nicht mehr in der Lage, die Fehlmenge zu kompensieren. Bei einem Ausfall von Produktionskapazitäten können selbst bei Umlagerung und Steigerung der Produktion nicht unmittelbar Waren spezifisch für die Schweiz verfügbar gemacht werden, da die Produktionsplanung Monate im Voraus erfolgt. Ausserdem bestehen für den Verkauf in der Schweiz nationale behördliche Anforderungen, welche erfüllt sein müssen.[304]

(245) Auch bei den Impfstoffen besteht seit Jahren eine weltweite Mangellage, welche aufgrund des weltweit steigenden Bedarfs andauern wird. Angepasste Impfstrategien sind ein Zeichen für die schwierige Lage. Der Aufbau von Pflichtlagern zur Erhöhung der Versorgungsautonomie in der Schweiz, ist entsprechend langwierig. Erschwerend kommt hinzu, dass die Haltbarkeiten kurz und die

---

304 AUWL-02-20-24-001/36.

Aufbewahrungsvorschriften bei Impfstoffen anspruchsvoll sind und entsprechende Lagerkapazitäten und eine gute Verteilungspraxis schwierig umzusetzen sind.[305]

(246) Eine Pandemie hätte gemäss damaliger Analyse aus dem Jahr 2017 zur Folge, dass weite Teile des Gesundheitswesens während Monaten massiv überlastet würden. Da bei einer solchen Krise mit einem sprunghaften Mehrbedarf an gewissen Arzneimitteln und Medizinprodukten zu rechnen ist, muss die unmittelbare Verfügbarkeit dieser Produkte garantiert werden, was auch die Logistik fordert. Viele dieser Güter werden vorwiegend aus dem Ausland bezogen und könnten kurzfristig weder rechtzeitig produziert noch beschafft werden (Ausland-Abhängigkeit der Schweiz). Die Versorgung mit Masken und Handschuhen erfolgt beispielsweise praktisch vollumfänglich aus Fernost. Die Erfahrungen während der SARS-Krise 2003 haben gezeigt, dass der Eigenbedarf der Produktionsländer in einer Krise rasch zu einem völligen Versiegen der Exporte führen kann. Die Pflichtlagerhaltung im Heilmittelbereich ist also von entscheidender Bedeutung.[306]

---

305 AUWL-02-20-24-001/36.

306 AUWL-02-20-24-001/36.

(247) Die WL hat damit sowohl die Gefahr einer Pandemie anforderungsgerecht erkannt und ebenfalls die Gefahren, welche sich im Übrigen während der diesjährigen Pandemie mit ausserordentlicher Lage so in der Schweiz und weltweit verwirklicht haben. Die WL geht dabei darauf ein, dass die Pflichtlagerhaltung zur Versorgungssicherheit von entsprechender Bedeutung ist und verweist zumindest sinngemäss auf die zuvor erwähnte Problematik der Versorgung mit Masken und Handschuhen aus Fernost.[307]

(248) Weiter vertieft die WL, dass eine Pandemie, ausgelöst durch eine natürliche oder auch induzierte Mutation oder die willentliche Verbreitung eines Krankheitserregers, jederzeit auftreten kann. Falls der Ursprung nicht in Europa liegt, dürfte es aufgrund der heutigen Reisetätigkeit, nur wenige Tage oder Wochen dauern, bis sie die Schweiz erfasst. Fachleute der Pandemieplanung gehen davon aus, dass die Erkrankungsrate bei Kindern im Schulalter während den ersten zwölf Wochen bei 40 bis 50 Prozent (mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Betreuungsaufwand durch die Eltern) und bei Erwachsenen bei rund 25 Prozent liegen kann. Zu Beginn einer Pandemie werden initial kaum Impfstoffe vorhanden sein (wie beispielsweise während der sogenannten Schweinegrippe Pandemie 2009).

---

307 Siehe zu Fragestellungen im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung nachfolgend Ziffer 4, litera b)/v., Management der Folgemassnahmen; AUWL-02-20-24-001/36.

Eine Entwicklung und Produktion in der Schweiz ist nicht (mehr) möglich. Neuraminidasehemmer stellen in dieser Phase die einzige therapeutische/präventive Alternative dar. Sie verhindern aber die Infektion nicht, sondern nur die Replikation der Viren und damit ihre Ausbreitung. Für das Gesundheitswesen muss daher eine ausreichende Behandlungsmenge der Neuraminidasehemmer sowie Material für bis zu sechs Wochen Prophylaxe zur Verfügung stehen.[308]

(249) Die Gefährdungsanalyse der Heilmittelversorgung zeigt somit auf, dass die grösste Verwundbarkeit bei der physischen Verfügbarkeit der benötigten Heilmittel in der erforderlichen Qualität und Dosierung besteht. Ob diese verfügbar sind, hängt zu einem grossen Teil von funktionierenden Produktions-, Energie-, Logistik- und IKT-Netzen ab. Eine Fortführung der Pflichtlagerhaltung, aber auch der Meldeplattform ist zwingend notwendig, um möglichst grossen Handlungsspielraum zu erhalten. Die Integrierung der Beteiligten im Sinne einer Public-Private-Partnership ist eine erfolgversprechende und weiterzuführende Strategie.[309]

---

308 Die Eingrenzung auf einen Zeitraum von sechs Wochen ist unter anderem auf faktisch und ökonomische Machbarkeitsfragen zurückzuführen, wobei sich das Staatshandeln wiederum an der Verhältnismässigkeit zu orientieren hat; AUWL-02-20-24-001/37.

309 AUWL-02-20-24-001/38.

(250) Diese Detailanalyse zur Gefährdungslage im Heilmittelbereich zeigt relativ zutreffend die möglichen Auswirkungen einer Pandemie auf, deren Folgeproblematik im Jahr 2017 gut beschrieben wurde. Das System der WL zur Identifikation möglicher Gefährdungen und deren Bekämpfung im Rahmen der vierjährigen Strategieanalyse macht Sinn und überzeugt sowohl in Vorgehensweise als auch Erkenntnistiefe.

(251) Dabei überzeugt, aus strategischer Perspektive, im ersten Jahr mit einer umfassenden Gefährdungs- und Verwundbarkeitsanalyse als Basis für die im zweiten Jahr erfolgende Überprüfung der strategischen Ausrichtung der WL zu beginnen. Danach werden im dritten Jahr die Massnahmen und Instrumente auf Zweckmässigkeit und Umsetzbarkeit mit Blick auf die strategische Ausrichtung untersucht, bevor der Strategieprozess im vierten Jahr mit dem Bericht zur WL abgeschlossen wird.

(252) Angesichts der erwähnten Gefährdungen wird zur Prüfung empfohlen, inwiefern es sinnvoll ist, im Bereich der Grundversorgung mit bekannten Abhängigkeiten von ausländischen Produktionsstätten und Lieferketten eine in der Schweiz eigenständige Produktionsstätte zu etablieren. Angesichts des bestehenden schweizerischen Konzepts des Primats der Privatwirtschaft und Subsidiarität des Verwaltungshandelns wäre dies angesichts der jüngsten Erfahrungen im

Rahmen der laufenden Pandemie wohl durchaus als verhältnismässig einzustufen und entsprechend prüfenswert.

v. Management der Folgemassnahmen[310]

(253) Gemäss dem Strategie- und Planungsprozess der WL ist alle vier Jahre eine Überprüfung aller vorhandener Massnahmen durchzuführen. Der Bericht zu den Massnahmen 2019 verschriftlicht dies.[311]

(254) Dazu wurden sämtliche für eine Versorgungsstörung vorbereiteten Massnahmen mittels eines einheitlichen Kriterienkatalogs bezüglich ihrer Zweckmässigkeit und Praxistauglichkeit analysiert. Zudem wurden neu auch die nötigen Vorbereitungen, allfällige Vollzugstätigkeiten sowie allfällige Auswirkungen auf Stufe der Kantone für jede Massnahme identifiziert.[312]

(255) Im Zentrum des Versorgungsprozess Heilmittel steht das Monitoring durch die Meldestelle für lebenswichtige Humanarzneimittel.[313] Mit einer solchen

---

310 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.3, litera b, und 2.4, litera b.**

311 AUWL-02-20-24-002.

312 AUWL-02-20-24-002/5.

313 Verordnung über die Meldestelle für lebenswichtige Humanarzneimittel (SR 531.215.32).

frühzeitigen Erfassung von Versorgungsstörungen können Massnahmen zur Sicherung der Versorgung der Patienten rechtzeitig geplant und Verhaltensempfehlungen publiziert werden. Zudem werden mit der Heilmittelplattform die Ursachen von Versorgungsstörungen analysiert und Resilienzmassnahmen abgeleitet.[314]

(256) Eine solches Monitoring ist heute essentiell, um systematisch und objektivierbar die Veränderung der Gefährdungslage laufend zu analysieren und Sofortmassnahmen zu ergreifen. Im Bereich Heilmittel ist diese Plattform offenbar erfolgreich etabliert. Es wird jedoch empfohlen, solche Monitoringsysteme für jeden Versorgungsprozess/Fachbereich zu installieren[315], um anhand der heute zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten das bestmögliche Resultat zu erzielen.[316]

---

314 AUWL-02-20-24-002/6.

315 Der DWL teilte im Rahmen der Schlussbesprechung diese Ansicht und zeigte sein Konzept zur Systematisierung der Erkenntnisse aus Monitoring etc. auf.

316 Dank frühzeitiger Erfassung und Kommunikation, sowie Einleitung situationsgerechter Massnahmen sollen damit kritische Situationen überbrückt werden. Aufgrund der kontinuierlich zunehmenden Versorgungsstörungen im Heilmittelbereich stellt die Heilmittelplattform ein essentielles Instrument dar, um die Versorgungslage in der Schweiz zu überblicken und adäquat

(257) Um eine einheitliche und systematische Analyse der Massnahmen zu ermöglichen, haben die Geschäftsstellen Ernährung und Heilmittel, Energie und Industrie sowie Logistik und IKT des BWL alle Massnahmen der WL mittels eines einheitlichen Rasters beurteilt.[317] Dieser umfasste die Punkte Zweckmässigkeit[318],

---

reagieren zu können. Das Monitoring hat gezeigt, dass Versorgungsengpässe bei einem Produkt direkte Auswirkungen auf die Verfügbarkeit nicht nur generischer Alternativprodukte, sondern auch therapeutischer Substitute haben kann, was in der Beurteilung von Massnahmen berücksichtigt werden muss; AUWL-02-20-24-002/48.

317 AUWL-02-20-24-002/9.

318 AUWL-02-20-24-002/9; Welches Ziel wird mit der Massnahme bezüglich der Schlussfolgerungen aus der Gefährdungsanalyse und der aktuellen Strategie der WL verfolgt? Erfüllt die Massnahme in der aktuellen Ausgestaltung diesen Zweck? Was sind in diesem Zusammenhang die Stärken und Schwächen der Massnahme?

Praxistauglichkeit[319] sowie Handlungsbedarf auf Stufe Kantone[320]. Jede Massnahme wird dann durch die zuständigen Geschäftsstellen einzeln analysiert. Die Resultate werden vom BWL aufbereitet und durch die Milizorganisation beurteilt und plausibilisiert.[321] Der Katalog an Massnahmen umfasst die Lockerung von Vorschriften, die Priorisierung von Gütern und Dienstleistungen, die Sicherstellung von Kommunikationsverbindungen und Transportmitteln, die Freigabe von Vorräten in den Wirtschaftskreislauf, die Lenkung der Produktion sowie die Einschränkung des Konsums. Bereits in der Vorsorgephase können Massnahmen

---

319 AUWL-02-20-24-002/9; Bestehen Schwachpunkte oder spezielle Herausforderungen bei der Massnahme in der Vorbereitung oder der Durchführung? Ist die Massnahme aktuell einsatzfähig? Falls nicht, was sind die nötigen Schritte, damit die Massnahme im Bedarfsfall umgesetzt werden kann? Generell ist eine Massnahme einsatzfähig, wenn ein Konzept und Durchführungsunterlagen vorhanden, sowie alle beteiligten Stellen informiert und gegebenenfalls auch instruiert sind. Je nach Massnahme können aber auch nur einzelne dieser Elemente benötigt werden, damit sie einsatzfähig ist.

320 AUWL-02-20-24-002/9; Besteht bei den Kantonen in Bezug auf die Massnahme Handlungsbedarf? Dies kann einerseits nötig sein, weil die Kantone in die Vorbereitung oder die Durchführung der Massnahme involviert sind. Andererseits können auch die antizipierten Auswirkungen bei der Umsetzung der Massnahme einen gewissen Handlungsbedarf auf Stufe Kanton generieren.

321 AUWL-02-20-24-002/10.

zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung, zur Übersicht der aktuellen Medikamentenengpässe, zur Bereitstellung von Dienstleistungen wie Transportkapazitäten, sowie zur generellen Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse ergriffen werden. Der Vorbereitungsstand und die Reihenfolge der einzusetzenden Massnahmen richten sich nach den Vorgaben aus der aktuellen Strategie der WL.[322]

(258) 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.[323]

(259) 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 drei 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 vollständig versorgen zu können. Im Fall einer Intensivierung (Stufe B) kommen Massnahmen hinzu, die eine fortgesetzte Versorgung

---

322 AUWL-02-20-24-002/11.

323 AUWL-02-20-24-002/12.

mit gewissen Einschränkungen erlauben, zum Beispiel Abgabebeschränkungen oder 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.[324]

(260) Im Versorgungsprozess Heilmittel hat die WL Massnahmen für die Vorsorgephase sowie die Interventionsstufen A, B und C vorbereitet. Im Zentrum standen das laufende Monitoring der Arzneimittelversorgung mit Hilfe der Online-Plattform. Die Pflichtlagerhaltung beziehungsweise -freigabe von Arzneimitteln und Medizinprodukten sollte sichern, dass diese lebenswichtigen Produkte auch im Fall einer Versorgungsstörung in ausreichender Menge in der Schweiz vorhanden sind. Reichen die Pflichtlagermengen nicht aus, um die Nachfrage vollständig zu kompensieren, kann der Verbrauch mit geeigneten Empfehlungen reduziert werden.[325]

(261) In Bezug auf Ethanolreserven hält die WL im Bericht fest[326], dass im Fall einer Pandemie der Bedarf an Desinfektionsmitteln und damit die Nachfrage nach

---

324 AUWL-02-20-24-002/12.

325 AUWL-02-20-24-002/46.

326 AUWL-02-20-24-002/50.

Desinfektionsmittelflaschen steigen wird und bezieht sich dabei auf die Pflichtlagerfreigabe von Polyethylen-Granulaten zur Herstellung von Desinfektionsmittelflaschen. Gleichzeitig schreibt die WL, dass die konzeptionellen Grundlagen vorhanden seien, aber aufgrund der Privatisierung der Alcosuisse überprüft werden müssten. Bekannterweise hat sich während der jetzigen Pandemie die Frage gestellt, ob die Versorgung mit Ethanol als Grundlage vieler Desinfektionsmittel genügend gesichert war.

(262) Hintergrund war unter anderem, dass im Jahr 2018 mit dem revidierten Alkoholgesetz[327] ab dem 1. Januar 2019 das Einfuhrmonopol des Bundes für gebrannte Wasser fiel. Die Alcosuisse unterhielt bis Ende 2018 im Auftrag des EFD ein Lager an Ethanol für rund drei Monate des inländischen Normalbedarfs. Mit der Privatisierung der Alcosuisse entfiel diese Lagerverpflichtung.

(263) Medial wurde dazu kommuniziert, dass man dem liberalisierten Markt habe Zeit lassen wollen, sich neu zu bilden und anschliessend die Vorratshaltung mit allen Marktteilnehmern zu diskutieren. Geplant sei gewesen, dass die Abteilung Heilmittel des BWL im Jahr 2020 mit den Desinfektionsmittellieferanten die Versorgungssituation anschaue.[328] Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde

---

327 AlkG, SR 680.

328 AUWL-05-20-01-058.

dies grundsätzlich bestätigt, aber auch eingeräumt, dass man von der aktuellen Entwicklung schlichtweg überholt worden sei.[329]

(264) Mit Beschluss des Bundesrats vom 12. August 2020 beauftragte der Bundesrat das WBF (BWL), mit der Alcosuisse AG einen Vertrag zur Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Ethanol abzuschliessen. Der Sicherstellungsvertrag ist bis Ende 2021 zu befristen.[330] Das WBF wurde dabei beauftragt, dem Bundesrat bis spätestens Ende Oktober 2021 einen Verordnungsentwurf über die Pflichtlagerhaltung von Ethanol zur Genehmigung zu unterbreiten.[331]

(265) Angesichts der Ausgangslage mit Vorhersehbarkeit der Problematik in der WL, und den gravierenden Auswirkungen einer solchen Mangellage, hinterlässt dies auf entsprechender Verdachtsbasis den Eindruck einer nicht rechtzeitig erfüllten Aufgabenstellung. Es wurden dazu von verschiedener Seite unterschiedliche Ursachen genannt.[332] Ein zu berücksichtigender Aspekt dürfte sein, dass bei genügend straffer Führung mit verfügbaren Ressourcen die WL (und das BWL) auf effektive Umsetzung der strategischen Ziele hätte vertieft kontrolliert werden können und eine allfällig mangelhafte Umsetzung korrigiert worden wäre. Es wird

---

329 AUWL-05-20-01-010.

330 AUWL-10-20-01-003.

331 AUWL-10-20-01-004.

332 AUWL-05-20-01-077 ff.

damit auch vor diesem Hintergrund empfohlen, die heutige Führungsstruktur zu überdenken und die dargelegte Anpassung zu prüfen.[333]

(266) In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das WBF am 20. Juli 2020 dem Bundesrat beantragt hat, eine Übergangslösung zur Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Ethanol zu bewilligen.[334]

(267) Ebenfalls ist hervorzuheben, dass die Befragungen und laufenden Analysen zur Bewältigung der ausserordentlichen Lage bestätigt haben, dass das grundsätzliche System der WL wie angedacht Sinn macht.

(268) Am Beispiel des Pharmabereichs hat sich zudem die herausragende Bedeutung der interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Bundesämtern gezeigt. Dabei reagiert die WL auf Empfehlungen von Fachkommission und Expertengruppen, im Bereich Pandemie auf solche der eidgenössischen Pandemiekommission.

---

333 Siehe auch oben Ziffer 4, litera a)/i, Führungsstruktur.

Der DWL führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass dies nichts mit der Führungsstruktur zu tun habe, sondern mit der Lagebeurteilung, AUWL-11-20-01-004.

334 AUWL-10-20-01-001.

(269) Im Bereich Maskenversorgung habe die WL nach diversen Diskussionen, auch mit anderen Bundesämtern, darauf hingewiesen, dass eine allfällige Mangellage bestehen könne.[335] Im Falle eines Grossereignisses, insbesondere im Zusammenhang mit dem Auftauchen eines neuen Krankheitserregers, könnte ein sprunghaft ansteigender Bedarf jedoch aufgrund fehlender inländischer Produktion und geringer Lagerbestände nicht ausreichend befriedigt werden.[336] Da die Masken vornehmlich im asiatischen Raum produziert werden, sei im Ereignisfall damit zu rechnen, dass kaum noch Masken importiert werden könnten. Im Influenza Pandemieplan Schweiz wurde festgehalten, dass grundsätzlich die Institutionen des Gesundheitswesens für die Bevorratung von Schutzmasken zuständig sind.[337]

---

335 AUWL-05-20-01-058.

336 AUWL-02-20-24-003.

337 Für die Dauer einer Pandemiewelle von zwölf Wochen werden im stationären Gesundheitswesen schätzungsweise 745'000 Stück Atemschutzmasken für den Schutz des Personals mit Patientenkontakt benötigt. Da das Gesundheitswesen, insbesondere die Spitäler, für den engen Kontakt mit erkrankten auf Atemschutzmasken der Kategorien FFP2 oder FFP3 angewiesen sind, werden momentan 166'800 Stück an Pflichtlager gehalten. FFP1-Masken sind nicht für den Einsatz im Gesundheitswesen geeignet. Hygienemasken werden keine bevorratet. Die Pflichtlagerhaltung von FFP-

(270) Damit wird geltend gemacht, dass die WL zum einen andere Verwaltungseinheiten auf die Problematik aufmerksam gemacht hat. Zudem hat es im Bericht zur Vorratshaltung 2019 auf eine mögliche Unterdeckung hingewiesen und die aus Sicht BWL bestehende Zuständigkeit der Institutionen des Gesundheitswesens. Trotz solcher Hinweise dürfte in rechtlicher Hinsicht davon ausgegangen werden, dass aus Sicht Grundversorgung bei Feststellung einer möglichen Mangellage die WL in der Pflicht wäre, diese Frage final zu klären und in Koordination mit anderen, möglicherweise verantwortlichen Bundesämtern Lösungen zu erarbeiten. Dies dürfte sich nur schon aufgrund der Garantenstellung ergeben, welche die WL zugunsten der umfassenden Versorgungssicherheit der Schweizer Bevölkerung innehat. Entsprechend besteht der Verdacht, dass die WL (und das BWL) die erkannte Problemstellung mangels genügender Koordination und, falls notwendig, Eskalation auf Stufe Departement, zu wenig aktiv bewirtschaftet hat. Auch hier kann eine solche Situation durch eine straffere Führungsstruktur wohl verbessert werden.[338] In diesem Zusammenhang ist jedoch ebenfalls Art. 44 des Epidemiengesetzes[339] zu beachten, wonach der Bundesrat die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten

---

Masken wird im bisherigen Umfang aufrechterhalten; AUWL-02-20-24-003/53.

338 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, Führungsstruktur.

339 EpG, SR 818.101.

geeigneten Heilmitteln sicherstellt, soweit er sie nicht durch Massnahmen nach dem LVG gewährleisten kann.

(271) Eine weitere nicht zu unterschätzende Fragestellung hat sich im Bereich der Grundversorgung des Zahlungsverkehrs ergeben. Dort wurde geltend gemacht, dass zu Beginn der Projektorganisation zu viel Zeit verloren gegangen sei und erst in ein paar Jahren eine Einsatzfähigkeit bestünde.[340] Auch vor diesem Hintergrund ist auf die obigen Lösungsansätze zu verweisen.

(272) Es bleibt infolge dieser Beispiele und Rückmeldungen damit der Eindruck zurück, dass aktuelle Problemstellungen proaktiver angegangen werden müssten, um für den Ernstfall tatsächlich umfassend vorbereitet zu sein. Entsprechend wurde von Koordinationspartnern der WL im Rahmen der Administrativuntersuchung teilweise der subjektive Eindruck einer zu grossen Passivität der WL (BWL) signalisiert.[341]

---

340 AUWL-05-20-03-009.

Sowohl der DWL als auch der Stv. Direktor relativierten diese Problematik im Rahmen der Schlussbesprechung in nachvollziehbarer Weise.

341 Der DWL räumte im Rahmen der Schlussbesprechung ein, dass sich im Rahmen der Pandemie gezeigt habe, dass man schneller und agiler werden müsse. Gewisse Exponenten seien zu passiv.

vi. Notwendigkeit der Vorratshaltung[342]

(273) Die Pflichtlagerhaltung ist eine der wichtigsten Massnahmen der WL um die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern bei schweren Mangellagen sicherzustellen.[343] Der Vorratshaltungsbericht 2019 legt dar, wie sich die Pflichtlagerhaltung in der vorangehenden vierjährigen Berichtsperiode seit 2015 verändert hat, wo sie heute steht und wohin sie sich tendenziell entwickeln wird. Bei sich verändernden Wirtschafts- und Marktsituationen kann diese im Laufe der folgenden Berichtsperiode angepasst werden.[344]

(274) Der Bundesrat schreibt vor, von ihm bezeichnete lebenswichtige Güter vorrätig zu halten und begründet damit die sogenannte Pflichtlagerhaltung. Dieser unterstehen gewisse Nahrungs- und Futtermittel, Energieträger, Heilmittel sowie Dünger. Es wird für jedes Gut festgelegt, wie lange die Vorräte den durchschnittlichen Bedarf der Schweizer Bevölkerung zu decken haben. Für diejenigen Güter, für

---

Auch der Stv. Direktor räumt, bedingt durch die Komplexität der Organisation, eine gewisse kulturelle Schwerfälligkeit der WL ein.

342 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.3, litera a, sowie Ziffer 2.4.**

343 AUWL-02-20-24-003.

344 AUWL-02-20-24-003/5.

welche die Angabe einer Zeitdauer für das Festlegen der Bedarfsdeckung nicht geeignet ist, definiert es die Mengen, die an Lager zu legen sind.[345]

(275) Unternehmen, die eine Mindestmenge dieser Güter importieren oder zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringen, müssen Pflichtlager halten. Der Bund erleichtert die Pflichtlagerhaltung, indem er den Unternehmen beim Bezug von Bankdarlehen zur Finanzierung der Lager Garantien gewährt, welche eine Kreditbeschaffung zu niedrigem Zins ermöglichen. Zudem können Unternehmen auf Pflichtlagern zusätzliche steuerliche Abschreibungen vornehmen.[346]

(276) Lebenswichtige Güter, für die der Bundesrat keine obligatorische Pflichtlagerhaltung vorschreibt, können der ergänzenden Pflichtlagerhaltung unterstellt werden. Dazu schliesst das BWL mit den betroffenen Privatunternehmen im gegenseitigen Einvernehmen Pflichtlagerverträge ab. Das Instrument der ergänzenden Pflichtlagerhaltung kommt zum Einsatz, wenn lebenswichtige Waren vorrätig gehalten werden sollen, für die im Normalfall nur eine geringe Nachfrage besteht oder die nur von wenigen Marktteilnehmern angeboten werden. Dazu gehören gewisse Arzneimittel, Medizinprodukte, Kunststoffgranulate für die Verpackungsindustrie sowie Uran-Brennelemente. Wie bei der Pflichtlagerhaltung können die

---

345 AUWL-02-20-24-003/9.

346 AUWL-02-20-24-003/9.

Firmen für die Finanzierung der Pflichtlagerwaren vom Bund garantierte Bankdarlehen beanspruchen und zusätzliche steuerliche Abschreibungen vornehmen.[347]

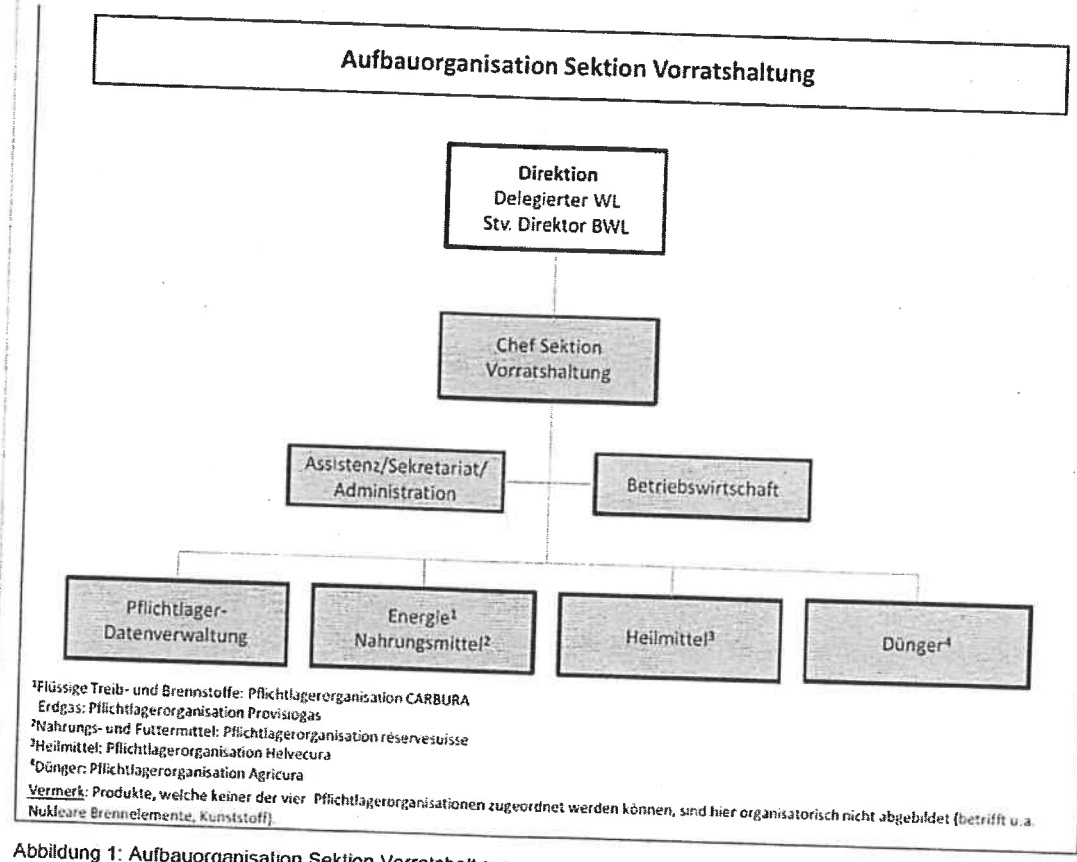


Abbildung 1: Aufbauorganisation Sektion Vorratshaltung

(277) Der Bund kann im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage einzelne Unternehmen verpflichten, die Lagerhaltung an

347 AUWL-02-20-24-003/9.

lebenswichtigen Gütern zu verstärken. Insbesondere bei einem sich abzeichnenden Versorgungsengpass kann eine solche Verpflichtung dazu dienen, rasch Einfluss auf die Vorratshaltung der Schweizer Wirtschaft zu nehmen.[348]

(278) Im Rahmen der Pflichtlagerhaltung haben die betroffenen Wirtschaftszweige die Möglichkeit, privatrechtliche Pflichtlagerorganisationen zu gründen. Diese Organisationen haben die Rechtsform eines Vereins oder einer Genossenschaft und können auf der Grundlage des Landesversorgungsgesetzes sogenannte Garantiefonds einrichten, welche aus Beiträgen der Importeure oder Erstinverkehrbringer von Pflichtlagergütern gespeist werden. Das BWL stellt sicher, dass die Beiträge angemessen sind und zweckdienlich verwendet werden. Die von den Pflichtlagerorganisationen verwalteten Garantiefonds dienen dazu, Kosten der Unternehmen zu decken, die diesen durch die Pflichtlagerhaltung entstehen. Die Pflichtlagerorganisationen üben zudem gewisse hoheitliche Aufgaben aus, welche ihnen das BWL delegiert hat. Es handelt sich dabei derzeit um die Durchführung von Pflichtlagerkontrollen bei den Unternehmen sowie im Mineralöl- und Nahrungsmittelbereich die Erteilung und Löschung von Generaleinfuhrbewilligungen. Siehe nachfolgende Übersicht über Pflichtlagerorganisationen[349]:

---

348 AUWL-02-20-24-003/9.

349 AUWL-02-20-24-003/10.

Organisation	Branche	Gründungsjahr
Agricura	Dünger	1950
Carbura	Flüssige Treib- und Brennstoffe	1932
Helvecura	Heilmittel	1951
Provisiogas	Erdgas	2015
réservesuisse	Getreide, Nahrungs- und Futtermittel	2003 (1948[2])

(279) Bei einer sich abzeichnenden Störung der Versorgung mit einem lebenswichtigen Produkt beziehungsweise einer Produktegruppe führt die WL eine Lageanalyse durch. Dabei arbeitet die WL im Rahmen der Fachbereiche mit Branchenverbänden, Pflichtlagerorganisationen, Handelsorganisationen, Importeuren und Inlandproduzenten zusammen. Aufgrund der Ergebnisse der Lageanalyse wird entschieden, ob eine Pflichtlagerfreigabe angezeigt ist.[350] Die Pflichtlagerfreigabe wird mittels Verordnung genehmigt.[351]

(280) Im Heilmittelbereich wurden in den Jahren 2016 bis 2019 in über 80 Fällen Medikamente aus Pflichtlagern benötigt, um Mangellagen entgegen zu wirken. Besonders häufig betroffen war die Antibiotikaversorgung. Durch Produktionsausfälle und Chargen-Rückrufe war die Versorgung mit einzelnen Verabreichungsformen oder spezifischen Wirkstoffen in ganz Europa immer wieder angespannt.

---

350 AUWL-02-20-24-003/11.

351 AUWL-02-20-24-003/11.

Da oft nur wenige Unternehmen einen bestimmten Wirkstoff herstellen oder ein bestimmtes Medikament anbieten, kann der plötzliche Ausfall eines Produzenten nicht oder erst nach einer gewissen Zeit von anderen Marktteilnehmern kompensiert werden.[352] Die Pflichtlagermengen haben der durchschnittlichen inländischen Nachfrage einer Zeitspanne zu entsprechen.[353]

(281) Damit ist die WL auf Inputs von Experten aus der Bundesverwaltung und Wirtschaft angewiesen, welche entsprechende Mengenvorgaben machen. Auch hierfür ist eine vernetzte und proaktive Kommunikation der WL notwendig.[354]

(282) Die Pflichtlagerorganisationen können Garantiefonds für einzelne Warengruppen verwalten. Diese Garantiefonds werden auf zwei Arten durch Beiträge auf lagerpflichtigen Gütern alimentiert. Beim System des Erstinverkehrbringens werden Garantiefondsbeiträge sowohl auf importierten als auch auf im Inland produzierten Waren erhoben, während beim System der Beitragserhebung an der Grenze nur Importe belastet werden. Mit den Mitteln aus diesen Garantiefonds werden die einzelnen Firmen nach einheitlichen Kriterien für die Kosten der

---

352 AUWL-02-20-24-003/11.

353 AUWL-02-20-24-003/13.

354 AUWL-11-20-01-004; der DWL führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass die «proaktive Kommunikation» mit der Heilmittelplattform und der Publikation der Feststellungen daraus bereits gegeben sei.

Pflichtlagerhaltung entschädigt. Diese Kosten werden schliesslich über den Produktpreis auf die Konsumenten überwälzt. Dieses System funktioniert jedoch nur, wenn alle Pflichtlagerhalter einer Branche den Pflichtlagerorganisationen beitreten.[355]

(283) Es bestehen in allen Branchen der obligatorischen Pflichtlagerhaltung Garantiefonds. Diese werden verwaltet von den Pflichtlagerorganisationen CARBURA (Mineralölprodukte), Provisiogas (Erdgas), Helvecura (Heilmittel), réservesuisse (Getreide, Nahrungs- und Futtermittel) und Agricura (Dünger). Die CARBURA und réservesuisse erheben die Garantiefondsbeiträge beim Import, die Agricura, Helvecura und Provisiogas beim ersten Inverkehrbringen von lagerpflichtigen Waren.[356]

(284) Die Mittel der Garantiefonds sind nicht Eigentum ihrer einzelnen Mitglieder oder des Bundes. Sie stellen privates Sondervermögen mit öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen dar und unterstehen der Aufsicht des Bundes. Das BWL achtet darauf, dass die Mittelerhebung und Mittelverwendung angemessen und zweckmässig erfolgt.[357]

---

355 AUWL-02-20-24-003/51.

356 AUWL-02-20-24-003/51.

357 AUWL-02-20-24-003/51.

(285) Damit zeigt sich anhand dieser beispielhaften Analysen, dass die WL über klare und nachvollziehbare Prozesse verfügt, um bevorstehende Krisen anzugehen. Zu Gunsten jeder Verwaltungseinheit ist dabei festzuhalten, dass die vergangene ausserordentliche Lage wohl für diverse Instanzen eine nie dagewesene Herausforderung darstellte, auf welche in gewissem Masse mit Dynamik und Flexibilität reagiert werden musste und eine gewisse Fehlerquote nicht ausgeschlossen werden kann.

(286) Auch die Kriterien und Prozesse zur Bestimmung von lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sowie deren Unterstellung unter die Pflichtlagerhaltung genügen den heutigen Standards und können als zeitgemäss bezeichnet werden.

(287) Als Kritikpunkt auf Verdachtsbasis bleibt jedoch, dass die WL (BWL) im Rahmen der Vorbereitungsmassnahmen teilweise zu wenig proaktiv agierte und bei sich abzeichnenden Problemstellungen nur zurückhaltend eskalierte.

vii. Risikomanagement und verwandte Prozesse (IKS)[358]

(288) Grundsätzlich hat die Untersuchung ergeben, dass in der WL innert der letzten Jahre erhebliche Fortschritte in Sachen Governance und Compliance erreicht

---

358 Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.3 und 2.4.**

wurden. Bestehende Prozesse zur Erfüllung der Kernaufgaben wurden erwähnt und sind auf Papier auf gutem Niveau etabliert.[359]

(289) Vor dem Hintergrund einer ausgereiften Compliance sollten die oben erwähnten Verbesserungspunkte berücksichtigt werden. So existiert in der WL in personeller Hinsicht die Funktion Leiter Recht und Compliance, welche dem DWL sowie direkt dem Stv. Direktor unterstellt ist, unter anderem mit Aufgabenbereich Leitung Recht und Compliance, was auch die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter im BWL und Angehörigen des Milizkörpers beinhaltet. Zudem wird auf dieser Stufe die Meldestelle für Whistleblowing geführt.[360] Jüngeren Datums wurde ebenfalls die Funktion eines internen Controllers geschaffen, dessen Aufgaben in der Geschäftsordnung für die interne Revision des BWL geregelt ist.[361] In regulatorischer Hinsicht verfügt das BWL über einen Leitfaden Compliance aus dem Jahr 2017[362] sowie eine Richtlinie zur Handhabung von Whistleblowing im BWL vom 18. August 2017[363]. In den Weisungen an die Mitarbeiter der WL betreffend Verhalten bei Indiskretions- und Bestechungsgefahr vom 1. März 2014 werden die

---

359 AUWL-05-20-01-022.

360 Siehe oben Ziffer 4, litera a)/i, Governance und Compliance.

361 AUWL-02-20-23-001.

362 AUWL-04-20-32-001

363 AUWL-04-20-32-002.

bekannten Grundsätze ebenfalls detailliert.[364] Zudem verfügt das BWL über Unterschriftenregelungen[365], welche die anerkannten, praxisgemässen Grundsätze widerspiegeln und verhindern sollen, dass in Einzelkompetenz Missbräuche entstehen könnten.

(290) Dazu sind Prozesse und Strukturen entwickelt worden, welche teils situativ, teils dynamisch angewendet werden. Dies ist grundsätzlich korrekt und macht angesichts des dynamischen Umfelds der WL Sinn. Dennoch müssen vor diesem Hintergrund grundlegende Abläufe implementiert und gesichert sein, welche garantieren, dass sämtliche Mitarbeiter und Angehörigen der WL compliant agieren.

(291) Wie aufgezeigt ist dies angesichts der bestehenden Ressourcenlage nicht in jedem Fall möglich, insbesondere stossen die Kontrollorgane an faktische Grenzen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Es liegt auf der Hand, dass unter diesen Umständen subjektiv empfundene Sekundäraufgaben vernachlässigt werden, wie beispielsweise die regelmässige Weiterbildung der Involvierten und Prüfung derer Kompetenzen und Arbeitsausführung. Gerade angesichts der oben beschriebenen systemimmanenten Interessenskonfliktkonstellation wäre dies jedoch unumgänglich und stellt damit eine wichtige Säule im gesamten IKS dar.

---

364 AUWL-02-20-21-041.

365 AUWL-02-20-21-039 ff.

(292) Derzeit existieren mehrere wegweisende Handbücher in der WL zur Vorgehensweise in sensiblen Bereichen. Zunächst zu erwähnen sind die laufenden Risikoanalysen (Riskmaps BWL, Risikoreporte), welche für gewisse Bereiche auf Stufe Leitung WL im Detail geprüft und unterzeichnet werden.[366] Damit ist einerseits die Verantwortung stufengerecht fixiert. Andererseits garantiert eine solche Vorgehensweise eine führungsgebundene Kontrolle und wo nötig Einflussnahme auf strategischer und operativer Ebene in Bezug auf aktuelle Risiken.

(293) Im Weiteren hat das BWL ein Handbuch Sektion Vorratshaltung[367] verabschiedet, welches zuletzt per Oktober 2019 revidiert wurde und damit über einen hohen Aktualisierungsgrad verfügt. In diesem Handbuch werden amts- und sektionsinterne Abläufe und Mechanismen beschrieben sowie Entscheidungsprozesse aufgezeigt. Das Handbuch dient der Sektion Vorratshaltung als Arbeitsinstrument und Nachschlagewerk und verfügt insofern über eine richtungsweisende Verbindlichkeit.[368]

(294) Der Aufbau der Sektion Vorratshaltung entspricht der logischen Einordnung in den Gesamtprozess der WL. Die Organisationseinheit Pflichtlager-Daten-

---

366 AUWL-02-20-23-006 ff.; AUWL-02-20-23-009 ff.

367 AUWL-02-20-23-003.

368 AUWL-02-20-23-003.

verwaltung ist verantwortlich für alle mit der entsprechenden IT-Fachanwendung zusammenhängenden Arbeiten sowie deren Systembetreuung. Die Produktebereiche Energie/Nahrungsmittel sowie Heilmittel/Dünger sind so aufgebaut, dass für jeden Grundversorgungsbereich respektive jede Pflichtlagerorganisation ein Kadermitarbeiter als Anlaufstelle für die Bearbeitung von Sachthemen zuständig ist, in Abstimmung primär mit dem Sektionschef und gegebenenfalls mit dem Rechtsdienst. Es existiert ein Pflichtenheft, welches im Handbuch beschrieben ist und woraus sich Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ergeben. Das Aufsichtskonzept beschreibt, wie die Umsetzung der Pflichtlagerhaltung durch die Pflichtlagerorganisationen von der Sektion Vorratshaltung beaufsichtigt wird. Darin ist insbesondere vorgesehen, dass die Aufsicht aufgrund einer Risikoanalyse geplant und dementsprechend punktuell stärker gewichtet wird. Es enthält die verschiedenen Aktivitäten, die für eine effektive Kontrolle notwendig sind und bezeichnet die für die einzelnen Arbeitsschritte zuständigen internen Stellen. Das Aufsichtskonzept ist Bestandteil des Handbuchs Pflichtlager und wird periodisch aktualisiert.[369] Die vom BWL mit der Kontrolle von Pflichtlagern beauftragten Stellen überwachen die korrekte Erfüllung der Pflichtlagerverträge. Das BWL führt jährlich bei allen Pflichtlagerorganisationen eine Revision durch, um den Vollzug der delegierten hoheitlichen Aufgaben zu kontrollieren. Es erstellt je Revision

---

369 AUWL-02-20-23-003/41.

einen Bericht, mit dem die kontrollierten Aufgaben sowie das Ergebnis der Kontrollen festgehalten werden.[370]

(295) Im Weiteren existiert in der WL das Handbuch Bürgschaften Hochseeschifffahrt,[371] welches vom 8. August 2017 datiert und aktuell bezeichnet werden kann. Darin wird die operative Umsetzung der Politik zur Sicherstellung einer ausreichenden Hochseetonnage erläutert und dem Benutzer einen Überblick über die Tätigkeiten der Geschäftsstelle des Fachbereichs Logistik in diesem Kontext verschafft.[372]

(296) Die Angliederung der HSS an den Fachbereich Logistik macht durchaus Sinn und entspricht heutigen Anforderungen an klare Führung und Transparenz:[373]

---

370 AUWL-02-20-23-003/46.

371 AUWL-02-20-23-002.

372 AUWL-02-20-23-002/9.

373 AUWL-02-20-23-002/10.

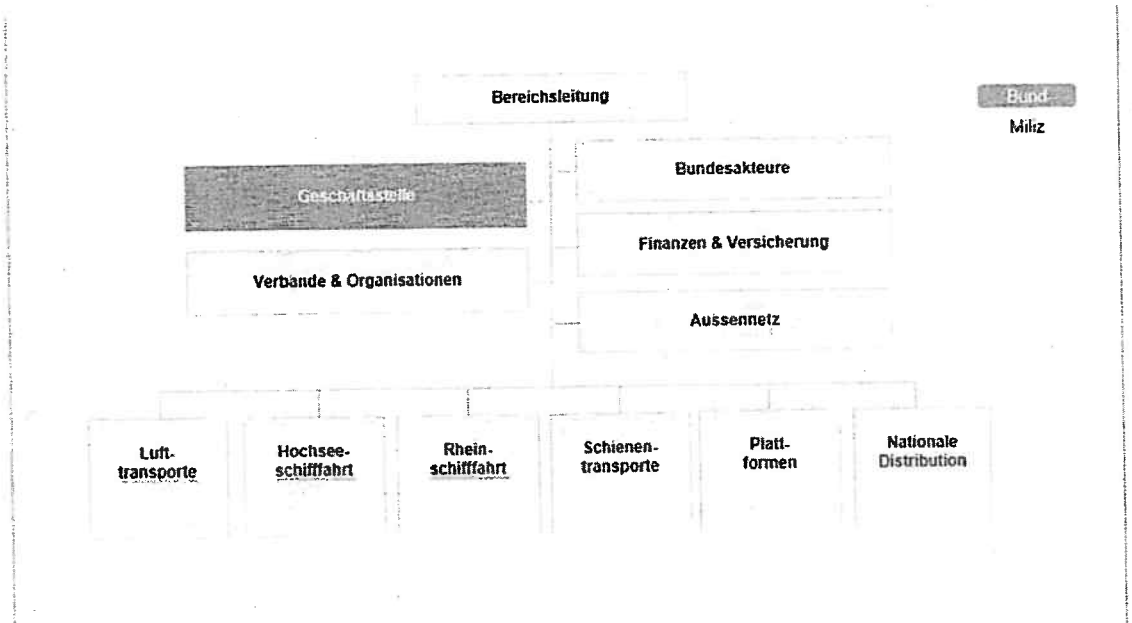


Abbildung 1: Aufbauorganisation Fachbereich Logistik

(297) Der Fachbereich Logistik ist dabei zusammengesetzt aus der Fachbereichsleitung und den Abteilungen Lufttransporte, Hochseeschifffahrt, Rheinschifffahrt, Schienentransporte, Plattformen und Nationale Distribution sowie aus den Stabsstellen Bundesakteure, Finanzen und Versicherung und Aussennetz. Unterstützt wird der Fachbereich durch die Geschäftsstelle und Experten aus Verbänden und Organisationen.[374] Die Aufgaben und Pflichten des Fachbereichs Logistik und seiner Abteilungen orientieren sich an der strategischen Ausrichtung der WL.

374 AUWL-02-20-23-002/10.

Dies wird im Handbuch detailliert und nachvollziehbar dargelegt, auch im Hinblick auf notwendigen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

(298) Im Besonderen wird auf die Pflicht zum Ausstand hingewiesen, wobei für Mitarbeiter des BWL und Kadermitglieder differenziert wird:

(299) Falls der Anschein der Befangenheit wegen einer besonderen Beziehungsnähe zu einem Schweizer Reeder oder Schiffseigner, der ein Bürgschaftsgesuch gestellt hat, stellt oder stellen wird, ein oder mehrere Schiffe mit Hilfe von Bundesbürgschaften finanziert hat oder finanzieren wird oder zu einem Investor, der sich an derartigen Projekten beteiligen will oder sich beteiligt hat, besteht, sind Mitarbeiter des BWL verpflichtet, in den Ausstand zu treten, unabhängig davon, ob diese Beziehungsnähe einen Einfluss auf das Verfahren hat oder nicht. Sie teilen deshalb ihrem Vorgesetzten sowie dem Leiter Recht und Compliance des BWL unverzüglich schriftlich mit, falls sie in einem derartigen Bürgschaftsverfahren einschliesslich der entsprechenden Überprüfungs-, Kontroll- und Überwachungstätigkeiten Personen aktiv werden, zu denen Mitarbeiter des BWL eine besondere Beziehungsnähe oder sonstige Kontakte haben.[375]

(300) Für Kadermitglieder wird bestimmt, dass diese ausschliesslich als Experten für die WL arbeiten und nicht die Anliegen ihrer Unternehmen oder Dritter vertreten.

---

375 AUWL-02-20-23-002/15.

Bei Interessenskonflikten treten sie im Einzelfall in den Ausstand. Somit wird hier erstmals eine differenzierte Lösung präsentiert, wobei die Abgrenzung für Kadermitglieder noch zu unscharf ist und bei nicht entsprechender Sensibilisierung zu unbefriedigenden Ergebnissen führen kann.

(301) Schiffseigner, die ein verbürgtes Darlehen erhalten haben, müssen dem BWL jährlich ihre Jahresrechnung mit Bericht der Revisionsstelle einreichen. Das BWL kann jederzeit weitere Unterlagen wie Kapitalflussrechnungen zur Beurteilung der finanziellen und wirtschaftlichen Lage des Eigners verlangen. Es folgt dazu ein umfangreiches Prüfprogramm der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen, welches einem engen und zeitgemässen Korsett entspricht.[376]

(302) Im Handbuch ist ein spezielles Kapitel dem Risikomanagement gewidmet.[377] Im Rahmen des Risk Managements werden die finanziellen Risiken des Bundes laufend systematisch erfasst und bewertet sowie Massnahmen bei festgestellten Risiken getroffen. Für den Bund hat sein Engagement im Rahmen der Schiffsbürgschaften sowohl ein betriebswirtschaftliches als auch ein versorgungspolitisches

---

376 Siehe im Einzelnen AUWL-02-20-23-002/25.

377 AUWL-02-20-23-002/36.

beziehungsweise operationelles Risiko. Nicht zu unterschätzen ist ebenfalls das Reputationsrisiko.[378]

(303) Im Rahmen des Risikomanagements des Bundes erfolgt eine Identifikation, Analyse, Bewertung und Überwachung der Risiken nach einheitlichen Regeln. Die Risiken werden auf Stufe Amt und Departement erfasst und bewertet und von der Koordinationsstelle der EFV sowie von der Generalsekretärenkonferenz der Departemente konsolidiert. Anschliessend erfolgt eine Risikoberichterstattung an den Bundesrat im Rahmen einer Sitzung mit einer Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission.[379]

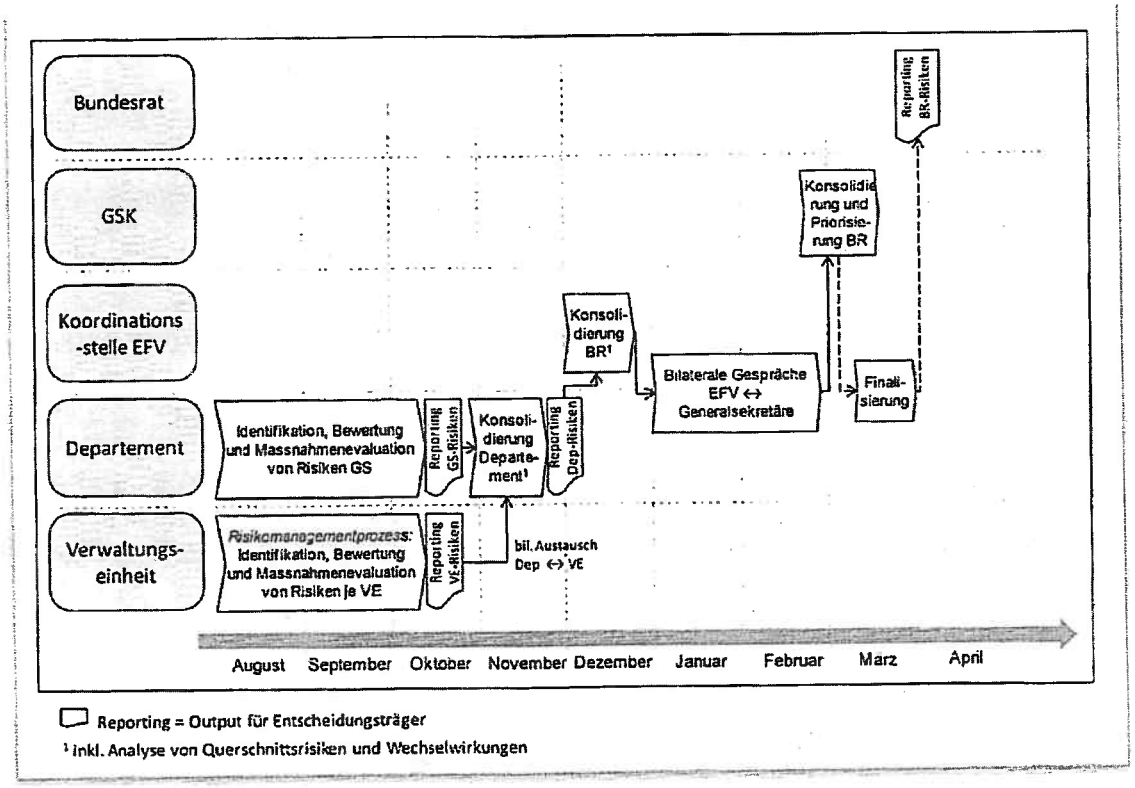
(304) Die Überwachung der Risikosituation erfolgt laufend. Einmal jährlich wird ein umfassendes Risikoreporting durchgeführt. Dieses erfolgt auf Stufe Amt bis im November und läuft nach folgendem Schema ab:[380]

---

378 AUWL-02-20-23-002/41.

379 AUWL-02-20-23-002/44.

380 AUWL-02-20-23-002/44.



(305) Zusätzlich wird jeweils im Juni zu den Kernrisiken des Bundes ein Risiko-Update durchgeführt. Ebenso wie im jährlichen Risikoreporting wird geprüft, ob sich die Kernrisiken verschärft haben und ob zusätzliche Massnahmen eingeleitet werden müssen. Zudem sind Risiken zu melden, die seit dem letzten Reporting neu aufgetaucht sind.[381]

(306) Die Analyse der grundlegenden Werke zum Risikomanagement und IKS zeigt, dass diese im Grundsatz gut aufgestellt sind und den heutigen Anforderungen

381 AUWL-02-20-23-002/45.

entsprechen. Es gibt je nach Risiko und Projektmanagement unterschiedliche Risikoprüfansätze (risk based approach). Umgekehrt gilt es die Empfehlungen im Bereich Compliance zu prüfen und wo nötig baldmöglichst anzupassen.

viii. Projektorganisation Krisenmanagement HSS im Besonderen[382]

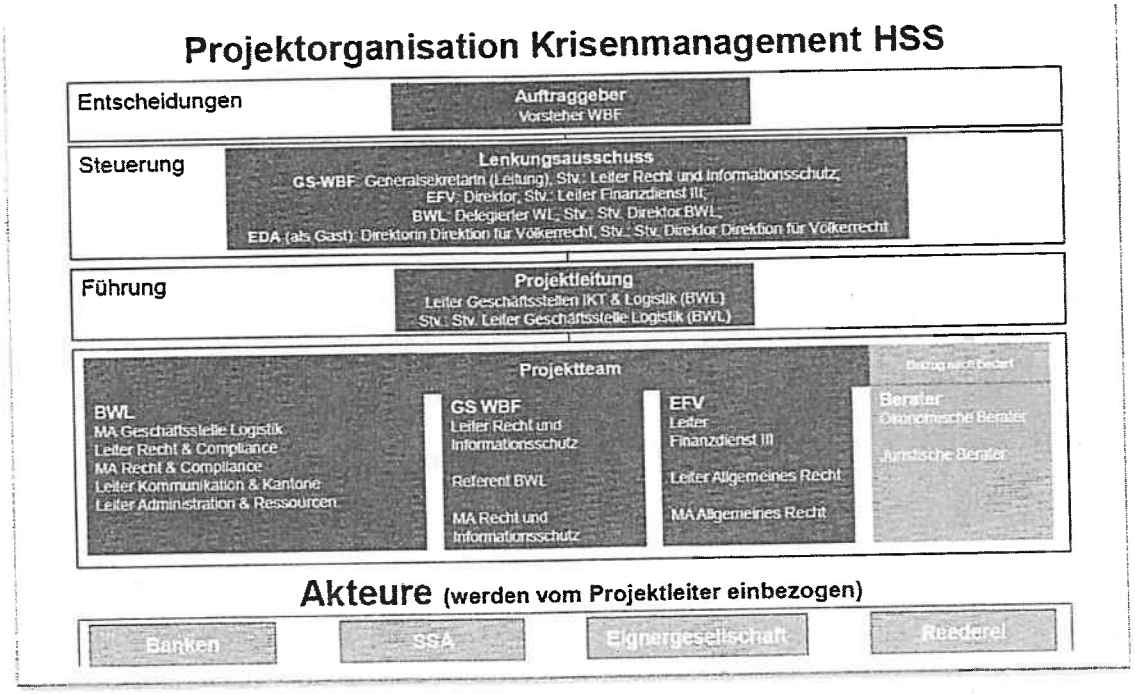
(307) Als Folge der Krise HSS wurde eine Projektorganisation Krisenmanagement HSS etabliert, welche nach nachfolgendem Organigramm aufgestellt ist[383]:

---

382 Wie oben dargelegt, besteht im Bereich HSS kein Auftrag, die vergangenen Geschehnisse neu aufzuarbeiten. Ebenfalls gilt es, ressourcengerecht zur laufenden Untersuchung der EFK im Bereich HSS abzugrenzen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Analyse der nachfolgend dargelegten Sachlage erfolgt damit vorbehältlich der Erkenntnisse der Untersuchung der EFK.

Untersuchungsgegenstand gemäss **Untersuchungsauftrag, AUWL-01-20-43-001, Ziffer 2.5.**

383 AUWL-02-20-25-004.



(308) Die Untersuchung der GPK zur HSS hat mit Bericht 2018 aufgezeigt, dass das BWL nicht zeitgerecht auf die Krise betreffend die HSS-Bürgschaften reagierte, das Departement nur ungenügend informierte und dadurch seine «Bringschuld» gegenüber dem Departement nicht angemessen erfüllte.[384] Für die GPK war aber auch entscheidend, dass sich das WBF hinsichtlich des BWL lange zu passiv verhalten und die Aktivitäten des Amtes im Rahmen seiner Aufsichtsaufgabe zu

384 AUWL-02-20-21-017.

wenig hinterfragt hat.[385] Dies führte dazu, dass die ungenügenden Prozesse bezüglich der HSS-Bürgschaften im BWL lange nicht entdeckt wurden.

(309) Positiv zu bewerten ist, dass aufgrund der Problematik der HSS-Bürgschaften auch in anderen Bereichen Lehren gezogen wurden. Dazu gehören insbesondere die Massnahmen im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung der Risiken von Bürgschaften und ähnlichen Verpflichtungen im Rahmen des Risikomanagements des Bundes.

(310) Die GPK stellten sich dabei zu Recht die Frage, inwiefern die Problematik mit den HSS-Bürgschaften auch durch die Organisationsstruktur des BWL begünstigt wurde. Angesichts der hier dargelegten Erkenntnisse sowie der detailliert untersuchten Vorkommnisse rund um die HSS kann tatsächlich nicht ausgeschlossen werden, dass mit einer Reorganisation auf Stufe Leitung der WL entsprechende Vorkommnisse frühzeitig detektiert hätten werden können. Insbesondere wird empfohlen, den damaligen Vorwurf der Passivität im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verdacht zu interpretieren. Die GPK hielten zutreffend die Frage fest, ob statt der Funktion des DWL nicht jene des vollamtlichen

---

385 Siehe dazu auch oben Ziffer 4, litera b)/vi., Notwendigkeit der Vorratshaltung.

Amtsdirektors gewählt werden müsste.[386] Auch aus Sicht der GPK sollte die gesamte Führungsverantwortung bei einer Person liegen (strategisch und operativ).[387]

(311) Die Projektorganisation «Krisenmanagement HSS» sieht fünf Prozessschritte vor und regelt die Verantwortlichkeiten von Amt und Departement. Die Organisation wird von einem Lenkungsausschuss gesteuert, der mit der Definition der allgemeinen Leitlinien beauftragt ist und aus der Generalsekretärin des WBF, dem Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und dem DWL besteht. Im Organigramm der Projektorganisation, welches der Arbeitsgruppe im Februar 2019 präsentiert wurde, war das EDA in der Projektorganisation hingegen nicht vertreten, ebenso hatte der Stv. Direktor des BWL keine Rolle. In der Folge wurde die Projektorganisation aber noch angepasst. Zudem nimmt das EDA als «Gast ohne Stimmrecht» an den Sitzungen des Lenkungsausschusses teil. Mit der eigentlichen Führung der Organisation ist ein Projektleiter aus dem BWL betraut, während sich das Projektteam aus rund einem Dutzend Mitarbeitenden aus dem BWL, dem Generalsekretariat des WBF und der EFV zusammensetzt.

---

386 AUWL-02-20-21-017.

387 AUWL-02-20-21-017.

Schlüsselentscheide werden vom Vorsteher des WBF in Absprache mit dem Vorsteher des EFD oder dem Gesamtbundesrat gefällt.[388]

(312) Der DWL informierte die GPK darüber, dass im Fachbereich Logistik der WL in der Geschäftsstelle eine zusätzliche Stelle für einen Finanzspezialisten geschaffen worden sei, dass in dessen Kaderorganisation (Milizorganisation) zwei unabhängige Sachverständige für Schifffahrt rekrutiert worden seien und dass zusätzliches Fachwissen bei externen Experten beschafft worden sei.[389] Auch laut den Vertretern des WBF erfolgte amtsintern eine deutliche Professionalisierung, zugleich seien auch im Generalsekretariat des Departements die Fachkompetenzen gestärkt worden.[390]

(313) Diese Entwicklung hin zu mehr Fachkompetenz im BWL und der WL wurde auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung festgestellt, wobei weiterhin daraufhin gearbeitet werden muss, dass die mit dem Bürgschaftsdossier beauftragten Mitarbeitenden über ein hohes Fachwissen verfügen und in der WL langjährige Kompetenz entwickeln können. Tatsächlich scheint sich die WL hier auf richtigem

---

388 AUWL-02-20-23-002.

389 AUWL-02-20-21-013.

390 AUWL-02-20-21-083.

Pfad zu befinden, wobei aus Untersuchungssicht die Festigung des verfügbaren Knowhows weiterhin Zeit benötigen dürfte.

(314) Die Sonderprojektorganisation wird aus Sicht WL durchaus kritisch erachtet. Insbesondere wird geltend gemacht, dass eine Diskrepanz zwischen faktischer Führung auf Stufe GS und tatsächlicher Verantwortung der WL besteht. Die Realität weiche in diesem Punkt von der angedachten Projektorganisation ab.[391] Zudem zeige sich anhand der Involvierung der Leitung der WL in das Sonderprojekt wiederum die Diskrepanz zwischen unklarer Trennung von operativer und strategischer Führung.[392]

(315) Tatsächlich hat die Untersuchung den Verdacht erhärtet, dass formelle und faktische Projektorganisation nicht immer kongruent gelebt werden, was sowohl in rechtlicher als auch kultureller Hinsicht durchwegs zu problematischen Folgen führen könnte. Umgekehrt kann festgestellt werden, dass das Sonderprojekt HSS auf Papier (Handbücher etc.) zeitgemäss aufgestellt ist, auch um die bekannten Risiken zu überwachen und zu managen. Die diesbezüglichen Prozesse sind überzeugend.

---

391 AUWL-05-20-01-013.

392 AUWL-05-20-01-067.

(316) Gleichzeitig hat die Untersuchung gezeigt, dass es im Bereich HSS zu personellen Verbesserungen in fachlicher und ressourcentechnischer Hinsicht gekommen ist. Es wird darangesetzt, in der WL Knowhow zu etablieren und Kompetenzen zu vertiefen. In Kombination mit einer reformierten Führungsstruktur der WL dürfte ebenfalls das Vertrauen in die Fähigkeiten der WL gestärkt werden. Die Erkenntnisse der vorliegenden Untersuchung zeigen, dass die Installierung der Sonderprojektorganisation angesichts der rechtlichen, politischen und ökonomischen Brisanz der Thematik Sinn machte, auch zur einheitlichen und proaktiven Koordination der Lösungsansätze. Umgekehrt muss ein Bundesamt jedoch über die Fähigkeiten verfügen, anfallende Aufgaben in alleiniger Kompetenz erfolgreich zu erfüllen. Die bestehenden Strukturen und Prozesse zeigen, dass hier der richtige Weg eingeschlagen wurde.

(317) Es wird damit empfohlen, nach Prüfung der Implementierung der neuen Führungsstruktur in der WL, das Projekt HSS stufenweise in die Verantwortung der WL zurückzuführen. Parallel sollte das in der WL vorhandene Fachwissen weiter ausgebaut werden. So könnte in einer überjährigen Planung unter sukzessiver Übergabe der Verantwortung an die WL dieser Aufgabenbereich rückgeführt werden. Zur Abwicklung der bestehenden Verpflichtungen bleibt jedoch die interdisziplinäre Zusammenarbeit essentiell, unter Einhaltung der etablierten Strukturen.

ix. Würdigung

(318) Es zeigt sich, dass die WL über gute Regelwerke mit zeitgemässen Prozessen und Instrumenten verfügt, um grundsätzlich künftige Herausforderungen zu bewältigen. Dies gilt insbesondere für installierte Risikoprozesse, mit Verbesserungspotential auf Stufe IKS. Bestehende, und gerade während der ausserordentlichen Lage akzentuierte Problemstellungen, wurden auf Verdachtsbasis teilweise zu wenig proaktiv bewirtschaftet. Eine solche allenfalls kulturell verankerte und/oder ressourcenverursachte bedingte Passivität könnte mit der empfohlenen grundlegenden Änderung der Führungsstruktur entschärft werden.

5. Empfehlungen

(319) Im Rahmen der vorliegenden Administrativuntersuchung haben sich diverse faktische und rechtliche Spannungsfelder beziehungsweise Problemstellungen herauskristallisiert. Um diese in Zukunft zu vermeiden oder zumindest abzuschwächen, ergehen unter Bezugnahme auf obige Erwägungen nachfolgende Empfehlungen.

a) Empfehlung 1: Subsidiarität des Verwaltungseingriffs / Primat der Privatwirtschaft

(320) Es wird empfohlen, das Prinzip der Subsidiarität des staatlichen Eingriffs ins bestehende Wirtschaftssystem auch im Bereich der WL beizubehalten.[393] Im gleichen Sinne wird empfohlen das Primat der Privatwirtschaft im Bereich der WL zu beachten.[394]

---

393 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/i, Generelle Organisation der WL / Verfassungsmässiger Auftrag und ausgeprägtes Subsidiaritätsprinzip.

394 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/i, Generelle Organisation der WL / Kooperation zwischen Wirtschaft und Staat.

b) Empfehlung 2: Stellung der WL (BWL) im WBF

(321) Es wird empfohlen, die WL (BWL) im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung[395] als eigenständiges Bundesamt zu belassen.[396]

c) Empfehlung 3: Leitung der WL (BWL) im Vollpensum / Stärkung der Führungsstruktur

(322) Es wird empfohlen, anstelle der jetzigen Funktion des Delegierten für wirtschaftlichen Landesversorgung einen vollamtlich tätigen Direktor der WL (BWL) zu installieren.[397]

---

395 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Stellung des BWL als eigenständiges Bundesamt im WBF.

396 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Stellung des BWL als eigenständiges Bundesamt im WBF.

397 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/i, Delegierter für wirtschaftliche Landesversorgung und Aufgabenbereich, sowie oben Ziffer 4., litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

(323) Ebenfalls wird empfohlen, von der derzeitigen Zweiteilung der Führung (strategisch / operativ) mit Delegiertem und Stv. Direktor abzukehren und eine klassische Direktoren-Aufteilung zu etablieren.[398]

(324) Bei einer solchen Neuorganisation der Führungsebene der WL (BWL) wird empfohlen zu prüfen, ob mittels eines Beirats (oder ähnlich) die Verbindungsstruktur zur Privatwirtschaft zu stärken ist.[399]

d) Empfehlung 4: Beibehaltung des Milizkörpers unter Stärkung des BWL

(325) Es wird empfohlen, die Miliz als Teil der WL beizubehalten mit existierender Struktur der Fachbereichs- und Abteilungsleiter. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls empfohlen zu prüfen, ob die geltende thematische Gliederung der Fachbereiche den heutigen Anforderungen entspricht.[400]

---

398 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

399 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Führungsstruktur mit Delegiertem im Nebenamt.

400 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Notwendigkeit der Milizorganisation.

(326) Es wird gleichzeitig empfohlen, die Kompetenzabgrenzung zwischen Milizorganisation der WL und Verwaltungseinheit BWL zu schärfen und sämtliche Mitarbeiter und Angehörigen der WL (BWL) darin auf regelmässiger Basis weiterzubilden.[401]

(327) Auch wird empfohlen zu prüfen, ob sämtliche Funktionen in der WL (BWL) über ein Pflichtenheft verfügen und ihre Funktion dementsprechend ausüben.[402]

e) Empfehlung 5: Vernetzung mit Partnern aus Privatwirtschaft und Verwaltung

(328) Es wird empfohlen, die Vernetzung der WL (BWL) innerhalb der Verwaltung (horizontal/vertikal sowie national/international) weiter voranzutreiben sowie das bestehende Beziehungsnetz zur Privatwirtschaft aufrecht zu erhalten.[403]

---

401 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/i, Fachbereiche und Geschäftsstellen, sowie Ziffer 4., litera a)/iii, Verhältnis Geschäftsstelle zu Milizkörper.

402 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Stellenbeschriebe von Mitarbeitern / Aufgabenbereiche.

403 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/i, Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung und Verordnung.

(329) Es wird vor diesem Hintergrund ebenfalls empfohlen zu prüfen, ob die Fachbereichsleiter durch Direktoren oder deren Stellvertreter anderer Bundesämter zu ersetzen sind.[404]

f) Empfehlung 6: Ressourcen und Ressourcenmanagement in der WL (BWL)

(330) Es wird empfohlen, nach Prüfung der Implementierung einer neuen Führungsstruktur, die bestehende Ressourcenlage im BWL realistisch zu prüfen und wo nötig im Sinne einer Aufstockung anzupassen.[405] Dies gilt insbesondere für den Bereich Compliance und IKS.[406]

---

404 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Notwendigkeit der Milizorganisation.

405 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Arbeitsbelastung und Stellenprozente / Ressourcenlage im BWL.

406 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Governance und Compliance.

g) Empfehlung 7: Stärkung der Compliance und Governance in der WL (BWL)

(331) Es wird dringend empfohlen, die Compliance-Funktion der WL ressourcenmässig zu verstärken. Ebenfalls wird dringend empfohlen, sämtliche Mitarbeiter und Angehörigen der WL (BWL) auf regelmässiger Basis in Fragestellungen der Compliance (insbesondere Verständnis für Abgrenzungen zu Interessenskonflikten) aus- und weiterzubilden.[407]

(332) Es wird empfohlen, die existierende Whistleblowing-Stelle auf Stufe BWL abzuschaffen und durch eine unabhängige Stelle zu ersetzen.[408]

(333) Ebenfalls wird empfohlen, die Funktion der internen Revision aus der WL-Organisation auszugliedern und auf Stufe Generalsekretariat WBF anzusiedeln.[409]

---

407 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/i, Governance und Compliance, sowie Ziffer 4., litera a)/iii, Governance und Compliance.

408 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Whistleblowing.

409 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Arbeitsbelastung und Stellenprozente / Ressourcenlage im BWL.

(334) Auch wird empfohlen, die existierende Richtlinie Compliance der Praxis anzupassen und insbesondere im Bereich Milizfunktion zu schärfen.[410]

(335) Es wird dringend empfohlen, sämtliche Mitarbeiter und Angehörigen der WL (ebenfalls Milizkörper) im Rahmen eines ordentlichen Bewerbungsverfahren zu rekrutieren und deren Leistungsfähigkeit sowie Leumund auf regelmässiger Basis zu prüfen.[411]

h) Empfehlung 8: Förderung einer proaktiven Verwaltungskultur und straffe Führung der WL (BWL)

(336) Es wird empfohlen Wege zu suchen, eine proaktive Verwaltungskultur zu fördern. Gleichzeitig wird empfohlen, nach allfälliger Implementierung einer neuen Leitungsorganisation, pendente Projekte unter straffer Führung fertig zu stellen.[412]

---

410 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/i, Leitfaden Compliance.

411 Siehe auch oben Ziffer 4., litera a)/iii, Ernennung / Rekrutierung der Milizangehörigen.

412 Siehe auch oben Ziffer 4., litera b)/v., Management der Folgemassnahmen.

i) Empfehlung 9: Stärkung der Unabhängigkeit der Versorgungslage

(337) Es wird empfohlen zu prüfen, inwiefern es sinnvoll und möglich erscheint, gewisse versorgungsrelevante Grundgüter mittels inländischer Produktion zu sichern.[413]

j) Empfehlung 10: Verbesserung der Monitoringsysteme

(338) Es wird empfohlen für jeden Versorgungsprozess/Fachbereich Monitoringsysteme zu etablieren, welche die heute verfügbaren (technischen) Möglichkeiten nutzen.[414]

---

413 Siehe auch oben Ziffer 4., litera b)/iv., Gefährdungsanalyse für den Heilmittelbereich im Besonderen.

414 Siehe auch oben Ziffer 4., litera b)/v., Management der Folgemassnahmen.

k) Empfehlung 11: Rückführung der Sonderprojektorganisation HSS auf Stufe WL (BWL)

(339) Es wird empfohlen, nach allfälliger Implementierung der neuen Führungsstruktur, die derzeit existierende Sonderprojektorganisation HSS stufenweise auf Stufe WL (BWL) zurückzuführen – unter gleichzeitiger, weiterer Stärkung der Kompetenzen HSS in der WL (BWL).[415]

l) [redacted]

(340) [redacted]

---

415 Siehe auch oben Ziffer 4., litera b)/viii., Projektorganisation Krisenmanagement HSS im Besonderen.

416 [redacted]

*****