



Reform wirtschaftliche Landesversorgung 2021

Projektschlussbericht

Projektleitung und Redaktion Projektschlussbericht: Lukas Bruhin, Andreas Werren

Bericht am 21. Dezember 2021 vom Steuerungsausschuss verabschiedet

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	4
1 Einleitung und Ausgangslage	6
2 Projektauftrag	7
2.1 Projektziele	7
2.1.1 Prüfung Führungs- und Organisationsstruktur	7
2.1.2 Die Kernprozesse und -produkte prüfen	7
2.1.3 Risikomanagement, Monitoring und Aufsicht.....	8
2.1.4 Nationale und internationale Vernetzung der WL / des BWL mit seinen Partnern in Wirtschaft und Verwaltung verstärken.....	8
2.1.5 Die Ressourcensituation des BWL evaluieren	8
2.2 Rahmenbedingungen und Prämissen	8
2.3 Projektorganisation	9
2.4 Vorgehensweise	9
3 Erkenntnisse und Problembeschrieb	10
3.1 Eigenheiten von Auftrag und Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung.....	10
3.2 Führung, Organisation und Kultur der WL.....	12
3.3 Kernprozesse und Digitalisierung.....	14
3.4 Risikomanagement, Aufsicht und Controlling.....	15
3.5 Vernetzung der WL (Fachbereiche und BWL)	17
3.6 Handlungsbedarf bei den Ressourcen	17
4 Massnahmenvorschläge	18
4.1 Führung und Organisation	18
4.1.1 Übersicht	18
4.1.2 Grundkonstruktion gemäss LVG beibehalten	19
4.1.3 Ausgestaltung der Rolle der/des Delegierten (DWL): zwei Modelle	20
4.1.4 Aufbauorganisation, Führungsrollen und Organe der WL-Organisation	26
4.1.5 Kultur und Selbstverständnis der WL-Organisation	31
4.1.6 Bewusstsein für Aufsicht und Controlling in der WL-Organisation schärfen.....	32
4.1.7 Massnahmen betreffend Fachbereiche.....	32
4.2 Kernprozesse der WL.....	34
4.2.1 Übersicht	34
4.2.2 Führungs- und Controlling-Rhythmus WL erhöhen.....	35
4.2.3 Einheitliche Methodik und Prozesse und Definition der Managementprozesse	35
4.2.4 Kernprozesse konkret definieren (vom «was» zum «wie») und digitalisieren	36
4.2.5 Datencockpits installieren.....	37
4.2.6 BCM der WL-Organisation gewährleisten	37
4.2.7 Weitere genannte Massnahmenvorschläge ausserhalb der WL	38
4.3 Vernetzung	38
4.3.1 Übersicht	38
4.3.2 «Mainstreaming»	39
4.3.3 Achse BWL – Bundesämter stärken und Einbezug der Kantone intensivieren	39
4.3.4 Internationale Vernetzung verstärken	40
4.3.5 Interne Vernetzung.....	40
4.4 Risikomanagement, Compliance und Aufsicht.....	40
4.4.1 Übersicht	40
4.4.2 Kompetenzen der MA erweitern: Schulungen für Compliance, Aufsichts- und Vollzugsfragen durchführen	41
4.4.3 Ressourcen für Aufsicht ausbauen	41
4.4.4 Publikation von Lagebild und Massnahmenerfüllung (Stärkung Resilienz)	42
4.4.5 Verstärkter Einbezug der Kantone als Teil des Vollzugs- und Aufsichtsapparats	42
4.4.6 Fachbereiche.....	43
4.5 Ressourcen.....	43

5	Empfehlungen für die weiteren Arbeiten: fünf Umsetzungs-pakete	44
5.1	Vorbemerkung: Grundbedingungen schaffen, um Reformen umzu-setzen.....	44
5.2	Ausgangslage und Übersicht.....	44
5.3	Paket 1: Umsetzung über die Linie	45
5.4	Paket 2: Aufbauorganisation und Aktualisierung der Geschäftsordnung der WL	46
5.5	Paket 3: Prozesslandkarte erstellen und digitale Transformation WL in Angriff nehmen	47
5.6	Paket 4: Ressourcen	48
5.7	Paket 5: Rechtssetzung: Revision von LVG und VWLV	49
6	Anhang: Umsetzung der Empfehlungen aus der Administrativuntersuchung vom 18.9.2020	50
6.1	Ad Empfehlung 1: Subsidiarität beibehalten: eingehalten.....	50
6.2	Ad Empfehlung 2: BWL als eigenständiges Bundesamt belassen: eingehalten.....	50
6.3	Ad Empfehlung 3: Leitung WL Vollpensum, Führung straffen: differenzierte Umsetzung, Grundsatzentscheid durch den Bundesrat angezeigt	50
6.4	Ad Empfehlung 4: Beibehalten des Milizkörpers, aber Stärkung BWL: eingehalten.	51
6.5	Ad Empfehlung 5: Vernetzung WL/BWL stärken: eingehalten, konkrete Massnahmen wurden vorgeschlagen	51
6.6	Ad Empfehlung 6: Ressourcen und Ressourcenmanagement BWL: eingehalten, Massnahmenvorschläge wurden unterbreitet, Verbesserung der Führungsprozesse eingeleitet	52
6.7	Ad Empfehlung 7: Compliance stärken: soweit dies im Rahmen des Projekts zu bearbeiten war: eingehalten	52
6.8	Führung: eingehalten, Massnahmen definiert.....	52
6.9	Ad Empfehlung 9: Unabhängigkeit der Versorgungslage: nicht Gegenstand des Projekts.....	53
6.10	Ad Empfehlung 10: Verbesserung Monitoringsysteme: eingehalten: grundsätzliche Massnahmenvorschläge formuliert	53
6.11	Empfehlung 11: Rückführung HSS-Sonderorganisation: nicht Gegenstand des Projekts	53

Management Summary

Die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) muss die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, sicherstellen. Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK), der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) sowie eine Administrativuntersuchung zum BWL haben Verbesserungsbedarf aufgezeigt und verschiedene Empfehlungen ausgesprochen. Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat im Juni 2021 ein Projekt zur Reform der wirtschaftlichen Landesversorgung (RWL) gestartet, das aufzeigt, wie die verschiedenen Empfehlungen insbesondere der Administrativuntersuchung bei der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und dem zugehörigen Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) umgesetzt werden können. Mit dem Projekt sollten namentlich die Führungs- und Organisationsstrukturen der wirtschaftlichen Landesversorgung, die Kernprozesse, die Aufsicht und Compliance, die Verwaltungskultur und das Monitoring sowie die Vernetzung mit Partnern aus Privatwirtschaft und Verwaltung für die aktuellen und künftigen Herausforderungen gestärkt und – soweit innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit möglich – neu geregelt werden. Ebenso sollte eine Umsetzungsplanung für die Zeit nach dem Abschluss des Projekts vorgelegt werden. Im vorliegenden Schlussbericht zum Projekt werden die Erkenntnisse der Projektarbeiten dargestellt. Insbesondere erläutert der Bericht die im Rahmen des Projekts erarbeiteten Massnahmen für die Umsetzung der Empfehlungen der Administrativuntersuchung. Zudem beinhaltet er einen Umsetzungsplan.

Es musste im Rahmen des Projektes jedoch festgestellt werden, dass das BWL in der aktuellen Konstellation noch nicht in der Lage ist, eine grundsätzliche Organisationsreform in Angriff zu nehmen. Es sind wichtige Schlüsselpositionen aktuell infolge krankheitsbedingter Abwesenheiten nicht besetzt, grundlegende Abstimmungen zwischen Geschäfts-, Führungs- und Supportprozessen fehlen zum Teil. Es besteht keine allgemein gültige Geschäftskontrolle, jede Geschäftsstelle funktioniert nach mehr oder weniger eigenständig entwickelten Abläufen, der Strategieprozess ist grundsätzlich sinnvoll, aber er ist zu starr auf einen Vierjahreszyklus ausgelegt und damit sehr träge. Die aktuelle personelle Ausstattung des Amtes ermöglicht nach Einschätzung von DWL und Projektleitung kaum die Bewältigung der wichtigsten aktuellen Geschäfte und erlaubt damit auch keine grundlegenden, aber nötigen Anpassungen an Ausrichtung, Struktur und Prozessen des Amtes bzw. der Gesamtorganisation der WL. Die Führung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und die Mitarbeitenden des BWL sind allzu stark mit dem Tagesgeschäft befasst und es bestehen kaum Kapazitäten für grundlegende Arbeiten an den Basisstrukturen, Zuständigkeitsklärungen oder Prozessoptimierungen. Es müssen in diesem Sinn zuerst die personellen und ressourcenmässigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit eine dringend nötige Organisationsentwicklung überhaupt erst möglich wird.

Es wird empfohlen, die im Projekt erarbeiteten gut 30 Massnahmen in fünf Umsetzungspaketen weiter zu bearbeiten:

- Paket 1: «Umsetzung über die Linie». Diese Massnahmen betreffen vorab Führungs- und Organisationsfragen. Sie können durch die Leitung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung grundsätzlich ohne Anpassungen am übergeordneten Recht angegangen werden (z.B. die Einsetzung einer eigentlichen Geschäftsleitung auf Stufe Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung).
- Paket 2: Aufbauorganisation klären und Revision der Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung: Die wichtigsten Aufgaben der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung müssen in der Geschäftsordnung klarer als bisher den einzelnen Organen zugewiesen werden. Dies setzt eine Totalrevision der Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung mit einem separaten Umsetzungsprojekt in der Linie durch den Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung (DWL) voraus.
- Paket 3: Prozesse aufnehmen, optimieren und digitalisieren: Mit diesem Vorhaben sollen namentlich die Grundlagen für die digitale Transformation der WL geschaffen werden. Es ist ein separates Umsetzungsprojekt zu starten, das abgestimmt wird auf die laufenden Arbeiten am Projekt Datenmanagement des BWL.

- Paket 4: Ressourcenausstattung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung verbessern: das BWL ist heute nicht ausreichend in der Lage, seinen Anteil an eine Krisenbewältigung zu leisten oder die nötigen Aufsichtsmaßnahmen zum Stand der Vorbereitungsarbeiten auf eine Krise wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund wird zwischen Amt und Departement diskutiert, wie die Ressourcen des Amts personell und finanziell zu verstärken sind, um den Vorbereitungsstand des Landes auf Versorgungskrisen zu verbessern. Von dieser Frage wird denn auch abhängig sein, welche Umsetzungsschritte in welchem Tempo realisiert werden können.
- Paket 5: Rechtsanpassungen an LVG und VWLV: Es ist politisch zu entscheiden, ob an der Spitze der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung eine vollamtliche Delegierte bzw. ein vollamtlicher Delegierter steht oder ob diese Funktion weiterhin durch ein Teilzeitmandat einer aus der Wirtschaft stammenden Person wahrzunehmen ist. In jedem Fall ist das heute gesetzlich auf ein Nebenamt fixierte Pensum auf mindestens 60% zu erhöhen. Dies setzt eine Revision des Landesversorgungsgesetzes und der zugehörigen Verordnung voraus.

1 Einleitung und Ausgangslage

Die Berichte der GPK («Hochseeschiffahrts-Bürgschaften: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) vom 26. Juni 2018») und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel; «Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe, Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 27. Juni 2019») sowie der Bericht der «Administrativuntersuchung betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung vom 18. September 2020» (Bericht Borbély) haben auf grundsätzliche Probleme in der Führungs- und Organisationsstruktur, einzelner Prozesse und der Vernetzung des Bundesamts für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) hingewiesen.

Das Generalsekretariat des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF) hat in der Folge per 25. Mai 2021 gestützt auf ein Einladungsverfahren den Zuschlag für eine externe Projektleitung für ein Projekt Reform wirtschaftliche Landesversorgung (RWL) erteilt. Der Projektauftrag an die externen Projektleiter Lukas Bruhin und Andreas Werren wurde am 23. Juni 2021 durch den Vorsteher WBF unterzeichnet. Das Projekt war bis Ende 2021 mit der Unterbreitung eines Schlussberichts an das GS-WBF abzuschliessen.

Das Projektziel war namentlich, die Führungs- und Organisationsstrukturen und einzelne Instrumente (Compliance, Monitoring etc.) der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) weiterzuentwickeln und Vorschläge im Einklang mit den aktuellen und künftigen Herausforderungen der wirtschaftlichen Landesversorgung (z.B. Veränderungen in den Versorgungsketten, Cybersicherheit, sichere Energieversorgung (Strom), Heilmittel und digitale Transformation der WL-Organisation) auszuarbeiten, einschliesslich Vorschläge für eine adäquate Ressourcenausstattung. Nicht Gegenstand des Projekts waren die Aufsicht des WBF und die in der Empfehlung 11 des Berichts Borbély geplante Rückführung des Dossiers Hochseeschiffe auf Stufe Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)¹. Ferner waren einzelne Empfehlungen des Berichts Borbély bereits im BWL über die Linie umzusetzen. Dies betrifft die Themen Whistleblowing², Revision Compliance und Governance sowie die Weiterbildung der Mitarbeitenden von WL und BWL in Fragen der Compliance (Empfehlung 7)³ und die Ausgliederung der internen Revision und Ansiedlung auf Stufe GS-WBF⁴. Ausgeklammert blieb im Projektauftrag ebenfalls die Frage, für welche Güter in Krisen die Versorgung sichergestellt werden muss. Hierzu hat das GS-WBF separate Arbeiten durchgeführt (Empfehlung 9 des Berichts Borbély)⁵. Auch wenn Gespräche mit Exponenten aus allen Sektoren geführt wurden, ging es im Projekt nicht darum jeden Sektor im Einzelnen zu prüfen oder beispielsweise spezifische Lehren aus der Covid-Krise oder zur aktuellen Krisenorganisation des Bundes zu ziehen⁶. Gleichwohl können die im Bericht genannten Massnahmen das Funktionieren der WL-Organisation insgesamt verbessern und damit einen Beitrag an die Resilienz des Landes leisten.

¹ Die Umsetzung der Empfehlung 11 (Rückführung der Sonderprojektorganisation HSS auf Stufe WL (BWL)) steht vor dem Abschluss; Ziel ist es, bis Mitte 2022 die Krisenorganisation Bürgschaften Hochseeschiffe aufzuheben und Voraussetzungen zu schaffen, dass Vollzug und Verantwortung für den Bereich Bürgschaften Hochseeschiffe wieder dem BWL übertragen werden können.

² Die Whistleblowing-Stelle auf Stufe BWL sowie die entsprechende Richtlinie vom 18. August 2017 wurden mit Entscheid des Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung vom 20. April 2021 aufgehoben. Stattdessen wird die Whistleblowing-Stelle der EFK benutzt.

³ Geeignete Massnahmen zur Umsetzung der Stärkung der Compliance und Governance in der WL (BWL) sind in Prüfung.

⁴ Wesentliche Anliegen der Empfehlung 7 zur internen Revision sind umgesetzt. Nicht entsprochen wurde der Ausgliederung der internen Revision auf Stufe Generalsekretariat WBF.

⁵ Am 11. Dezember 2020 hat der Bundesrat den Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020) gutgeheissen. Beruhend auf den Erkenntnissen des Berichts hat der Bundesrat Aufträge an die Departemente und an die Bundeskanzlei zwecks Verbesserung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung erteilt. Das BWL ist beauftragt, die Versorgung mit kritischen Gütern in einer nationalen oder internationalen Krise zu prüfen. Dieser Auftrag soll im Rahmen des ordentlichen Strategiezyklus der wirtschaftlichen Landesversorgung umgesetzt werden. Derzeit nimmt das BWL auf der Basis des Gefährdungskatalogs des BABS gemeinsam mit der Kaderorganisation der Wirtschaft eine Aktualisierung der Gefährdungsanalyse der WL vor. Im Jahre 2022 folgt die Strategieüberprüfung der wirtschaftlichen Landesversorgung. Die Versorgung mit denjenigen kritischen medizinischen Gütern, die während einer Pandemie/Epidemie benötigt werden, wird unter der Leitung des BAG geprüft. Das BWL ist in diese Arbeiten einbezogen.

⁶ Diese Fragen bilden Gegenstand von separaten, namentlich durch die BK geführten Evaluationen.

Im vorliegenden Projektabschlussbericht werden die Ergebnisse des Projekts erläutert. Ferner enthält der Schlussbericht Empfehlungen zum weiteren Vorgehen und für die Umsetzung der Reformmassnahmen. Der Bericht bildet eine wesentliche Grundlage für das WBF (WL-Organisation), um die Reformarbeiten anzugehen und die Ressourcenausstattung zu überprüfen.

2 Projektauftrag

Mit dem Projekt sollten namentlich die Führungs- und Organisationsstrukturen der wirtschaftlichen Landesversorgung, die Kernprozesse, die Aufsicht und Compliance, die Verwaltungskultur und das Monitoring sowie die Vernetzung mit Partnern aus Privatwirtschaft und Verwaltung für die aktuellen und künftigen Herausforderungen gestärkt und – soweit innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit möglich – neu geregelt werden. Ebenso sollte eine Umsetzungsplanung für die Zeit nach dem Abschluss des Projekts vorgelegt werden.

Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung war unter Wahrung der Subsidiarität staatlicher Regulierungen (Primat der Privatwirtschaft) und der Beibehaltung des Milizkörpers weiterzuentwickeln. Die Arbeiten inkl. Umsetzungsplan und Vorschläge für allfällige Rechtsetzungsarbeiten waren bis Ende Dezember 2021 in Form eines Schlussberichts abzuschliessen. Das Projekt hatte den Grundauftrag, konzeptionelle, strukturelle und normative Grundlagen für die weitere Umsetzung und Konkretisierung der Empfehlungen des Berichts Borbély zu schaffen. Ein Prozess zur Reform einer Organisation und eines Amtes, der sehr viele Elemente von Organisations- und Kulturentwicklung enthält, kann selbstredend nicht innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen werden. Das Projekt hatte daher primär Massnahmen zu eruieren, die im Rahmen von nun anstehenden konkreten Umsetzungsprojekten innerhalb der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung umgesetzt werden können. Es wurde auch die Frage beurteilt, ob die Zuständigkeiten betreffend kritische Infrastrukturen zwischen Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) und BWL angepasst werden sollten. Der Steuerungsausschuss ist dabei in seiner Mehrheit zum Schluss gelangt, dass mit dieser zusätzlichen, sektorspezifischen Frage das Projekt überladen würde und dass sie im Rahmen der anstehenden Überprüfung der Strategie Schutz kritischer Infrastrukturen behandelt werden soll.

2.1 Projektziele

Mit dem Projektauftrag wurden - unter Beachtung der Empfehlungen aus dem Bericht Borbély – im Wesentlichen die folgenden Ziele verfolgt.

2.1.1 Prüfung Führungs- und Organisationsstruktur

Dieses Zielfeld umfasst die Umsetzung der Empfehlungen 1 (Subsidiarität beibehalten), 3 (Leitung WL/evtl. Schaffung Beirat), 4 (Prüfung der Fachbereiche und Klärung der Zuständigkeiten zwischen WL und BWL/Pflichtenhefte). Im Rahmen der Projektarbeiten sollten die Grundlagen geschaffen werden, damit die Gesamtverantwortung für die Führung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung aus einer Hand erfolgen kann. Ebenso sollten Schritte für die Weiterentwicklung der Kultur und die Vernetzung des Amtes und der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung im Hinblick auf die Erfüllung des Kernauftrags der wirtschaftlichen Landesversorgung definiert werden (Empfehlungen 5 und 8).

2.1.2 Die Kernprozesse und -produkte prüfen

Es sollten die bestehenden Prozesse insgesamt überprüft und Vorschläge zur Verbesserung der Prozesse erarbeitet und wo sinnvoll gestrafft werden (Bericht Borbély, RZ 265).

Ebenso sollen dank strafferen Prozessen erkannte mögliche Mangellagen durch die WL rasch adressiert und bei den fachlich zuständigen Instanzen von Bund, Kantonen und Wirtschaft proaktiv und mit eigenen Vorschlägen auf eine Lösung hingewirkt werden (vgl. Bericht Borbély, RZ 272). Zudem sollten

innerhalb der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung die Eskalationswege im Falle von verzögerten oder nicht adressierten Vorbereitungsmaßnahmen geklärt werden.

2.1.3 Risikomanagement, Monitoring und Aufsicht

Die Kultur und das Bewusstsein für die Wichtigkeit des Monitorings sowie die bessere Einbettung des Monitorings der wirtschaftlichen Landesversorgung in ein weiter gefasstes/umfassendes Lagebild Schweiz sollte verbessert werden. Ebenso sollten Vorschläge zur Verbesserung der Monitoringsysteme erstellt werden. Schliesslich sollte auch das Bewusstsein für die Aufsicht erhöht werden und Eskalationswege im Fall mangelnder Vorbereitung in der Vorsorgephase festgelegt und in der Verwaltung bekannt gemacht werden.

2.1.4 Nationale und internationale Vernetzung der WL / des BWL mit seinen Partnern in Wirtschaft und Verwaltung verstärken

Es sollten Massnahmen für eine bessere Vernetzung des BWL und der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung in die Wirtschaft und in die Verwaltung definiert werden (Umsetzung der Empfehlung 5: Aufrechterhaltung des Beziehungsnetzes zur Privatwirtschaft; und 8: proaktive Kultur und straffere Projektführung). Ebenso sollten Bundesverwaltung und Kantone die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und damit auch des BWL besser kennen. Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sollte Massnahmen entwickelt haben, wie sie ein aktuelles und tragfähiges Beziehungsnetz im In- und Ausland sichert und verstärkt.

2.1.5 Die Ressourcensituation des BWL evaluieren

Es sollte eine Überprüfung der Ressourcensituation des BWL erfolgen (finanziell, personell, kommunikativ sowie hinsichtlich IT-Infrastrukturen). Ebenso waren Vorschläge für die Aktualisierung der Ressourcierung der wirtschaftlichen Landesversorgung zu unterbreiten. Damit sollte die Empfehlung 6 der Administrativuntersuchung umgesetzt werden.

2.2 Rahmenbedingungen und Prämissen

Die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht Borbély sowie die dabei berücksichtigten Berichte der GPK und der FinDel bildeten den Orientierungsrahmen für die Projektarbeiten. Dabei war im Rahmen des Projekts die Machbarkeit und die (politische) Akzeptanz der einzelnen Empfehlungen zu prüfen und zu gewichten. Dies gilt insbesondere für die Empfehlung 5, RZ 329 des Berichts Borbély zur Frage, ob die Fachbereichsleiter durch Direktoren oder deren Stellvertreter anderer Bundesämter zu ersetzen sind.

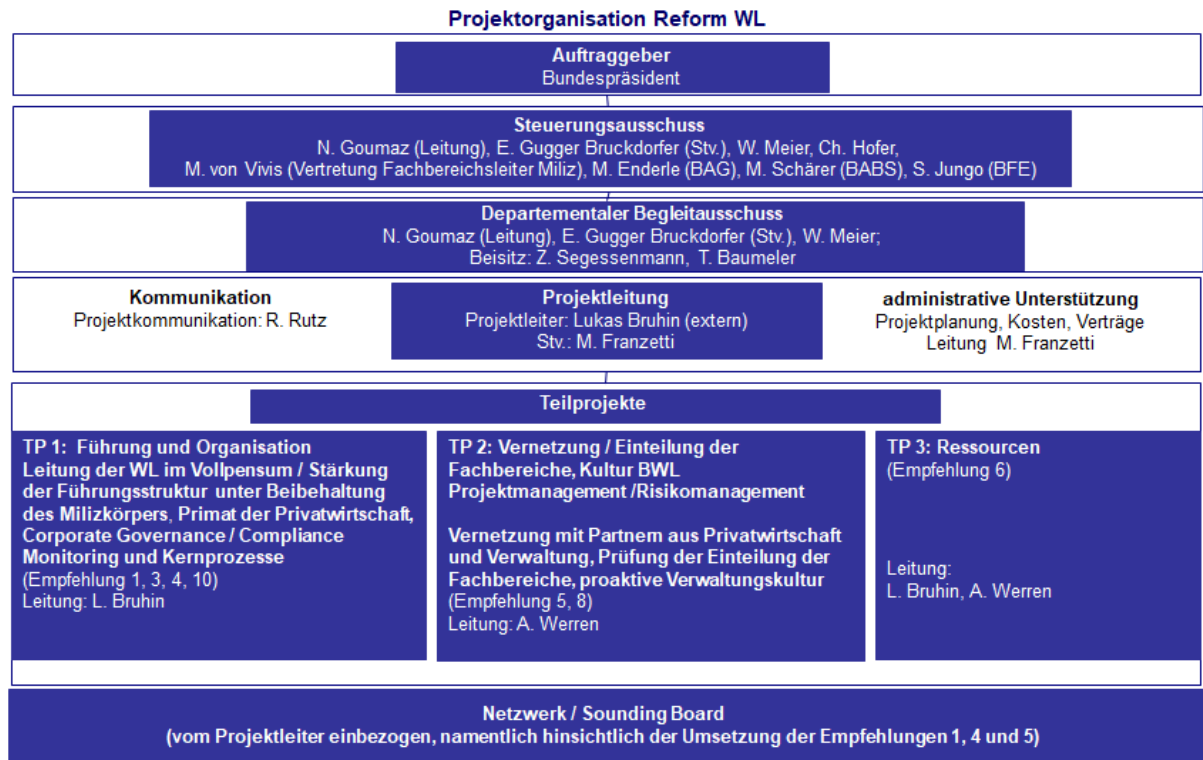
Die Projektarbeiten basierten auf den folgenden **Prämissen**:

- Grundlage ist das geltende Landesversorgungsgesetz (LVG; SR 531) und die darin enthaltenen Prinzipien und Spielräume (keine Totalrevision des LVG).
- Namentlich sollten der Public Private Partnership-Ansatz und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.
- Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung bleibt Teil der Zentralverwaltung.
- Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung stützt sich ab auf die beiden Pfeiler Milizorganisation und Amt. Sie untersteht aber einer einheitlichen, gemeinsamen Führung durch den oder die DWL.
- Ziel der Projektarbeiten war eine Stärkung der Aufgabenerfüllung der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Gleichzeitig hatte das Projekt Rücksicht zu nehmen auf die laufenden Arbeiten und Aufgaben des BWL und der wirtschaftlichen Landesversorgung. Dabei haben sich personelle Wechsel sowie krankheitsbedingte Ausfälle auch auf die Projektarbeiten ausgewirkt (siehe hierzu die Aussagen zur Zielerreichung des Projekts in Ziffer 6).

2.3 Projektorganisation

Die Projektorganisation gestaltete sich wie folgt. Dabei ist zu beachten, dass die Leitung des Teilprojektes 3 (Ressourcen) infolge krankheitsbedingten Ausfalls des Stellvertretenden Direktors BWL durch die externe Projektleitung wahrgenommen wurde.



2.4 Vorgehensweise

Das Projekt wurde in drei Teilprojekte (TP) gegliedert, wobei TP1 und 2 zeitlich und sachlich eng abgestimmt durchgeführt wurden:

- TP 1: Führung / Organisation (inkl. Kernprozesse und Monitoringsystem). Geführt durch den Projektleiter (PL) (inkl. Compliance: Stärkung der Ressourcen der Compliance der WL).
- TP 2: Vernetzung / Einteilung der Fachbereiche, Kultur. Geführt durch einen externen Teilprojektleiter (TPL).
- TP 3: Ressourcen (zeitlich nachgelagert). Geführt durch ein Geschäftsleitungsmitglied des BWL.

Die beiden ersten Teilprojekte wurden parallel vorangetrieben, damit die Reform als Gesamtkonzept erfolgen konnte. Die entsprechenden Arbeiten des Projekts bzw. der Teilprojekte wurden insbesondere im Rahmen von fünf Workshops mit den Mitarbeitenden des Amtes bzw. der Führung der WL vorangetrieben. Diese Workshops reflektierten insbesondere die im Rahmen von semistrukturierten Interviews mit wichtigen Stakeholdern der WL gewonnenen Erkenntnisse.

Das TP 3 wurde ab Phase 3 gestartet und erfolgte namentlich im Rahmen von zwei Workshops Anfang Oktober 2021 mit dem BWL und dem GS-WBF.

Zu Beginn, bei Halbzeit und zum Abschluss des Projektes wurde bzw. wird zudem eine Gesamtveranstaltung mit den Mitarbeitenden des BWL und eine Informationsveranstaltung für die gesamte Organisation vorgesehen. Zudem wurden verschiedene Fachbereiche (FB), Kantone, Pflichtlagerorganisationen sowie einzelne Wirtschaftsverbände im Laufe der Arbeiten über Ziele, Stand und Erkenntnisse des Projektes orientiert.

3 Erkenntnisse und Problembeschrieb

Im Rahmen des Projektes wurden die fünf Zielfelder gemäss Projektauftrag behandelt und dabei auch die Empfehlungen aus dem Bericht Borbély – soweit sie vom Projektauftrag erfasst waren – vertieft. Die Arbeiten an den verschiedenen Massnahmen wurden, mit Ausnahme der zeitlich etwas nachgelagert behandelten Frage zu den Ressourcen, parallel vorangetrieben.

Bevor auf die einzelnen, die Zielfelder betreffenden Themen eingegangen wird, sind die Eigenheiten der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung gemäss den Grundprinzipien des Landesversorgungsgesetzes in Erinnerung zu rufen. Nur wenn man sich der Besonderheiten der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung bewusst ist, können auch die Entscheide zu den anstehenden Massnahmen und Anpassungen der Führungsstrukturen und Prozesse richtig eingeordnet werden. Im Anschluss an diese einleitenden Bemerkungen in Ziffer 3.1 werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Aussen- und Innensicht der wirtschaftlichen Landesversorgung dargestellt. Diese bildeten die Basis für die im Steuerungsausschuss besprochenen Massnahmen zur Reform der wirtschaftlichen Landesversorgung.

3.1 Eigenheiten von Auftrag und Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung

Gemäss Art. 102 der Bundesverfassung (SR 101) stellt der Bund die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft die Vorbereitungsmassnahmen.

Somit ist die Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen gemäss Bundesverfassung grundsätzlich Sache der Wirtschaft. Erst wenn die Wirtschaft ihre Versorgungsfunktion nicht mehr selber wahrnehmen kann, greift der Staat mittels der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung lenkend ein. Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung verfolgt das Ziel, die Wirtschaft so lange zu unterstützen, bis diese ihre Versorgungsfunktion wieder vollständig selber wahrnehmen kann.

Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung muss die Verfügbarkeit von lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014 zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes). Dazu gehören namentlich Grundnahrungsmittel, Energieträger, Heilmittel und Versorgungsinfrastrukturen auf dem Gebiet der Transportlogistik, der Energienetze oder der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die darauf basierenden Dienstleistungen.

Im Falle eines Versorgungsengpasses greift die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung mit gezielten Massnahmen in das Marktgeschehen ein. Der Fokus liegt auf der Behebung von kurz- und mittelfristigen Versorgungsstörungen. Die langfristige Sicherstellung der Versorgung der Schweiz mittels strukturpolitischer Massnahmen liegt in der Verantwortung der fachlich zuständigen Departemente.

Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung steht unter der Leitung der oder des **Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung** (DWL). Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung ist nicht als traditionelles Amt organisiert. Vielmehr besteht sie nebst dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL aus einem **Milizkörper**, den sogenannten Fachbereichen (FB). Es handelt sich hierbei um Organisationseinheiten zum Vollzug des Landesversorgungsgesetzes, deren rund 250 «Milizionäre», gemäss Art. 2 Bst. c LVG Fachleute, aus der Privatwirtschaft, dem Bund und aus den Kantonen stammen. Die Mitglieder der Fachbereiche nehmen ihre Aufgabe als Funktionäre in Teilzeitmandaten wahr. Soweit die Kader als Angehörige der Miliz tätig sind, erfüllen sie eine öffentliche Aufgabe des Bundes. Für ihre Arbeit als Mitarbeiter der Bundesverwaltung unterstehen diese somit

direkt oder sinngemäss den Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes und des Verantwortlichkeitsgesetzes (vgl. RZ 95 des Berichts Borbély). Diesen sechs Fachbereichen stehen Geschäftsstellen zur Verfügung, die administrativ dem BWL zugeordnet sind (Art. 2 Abs. 3 und 4 der Verordnung des Bundesrates für die wirtschaftliche Landesversorgung vom 10. Mai 2017, VWLV, SR 531.11). Die oder der Delegierte leitet diese beiden Einheiten (Art. 58 LVG).

Begleitet werden das BWL und der Milizkörper zudem gemäss Art. 2 VWLV durch **weitere Bundesstellen**, die gemäss Art. 8 VWLV Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung wahrzunehmen haben. Die oder der Delegierte kann diese Einheiten mit Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung beauftragen. Insofern sind diese Bundesstellen gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c VWLV der oder dem Delegierten unterstellt.

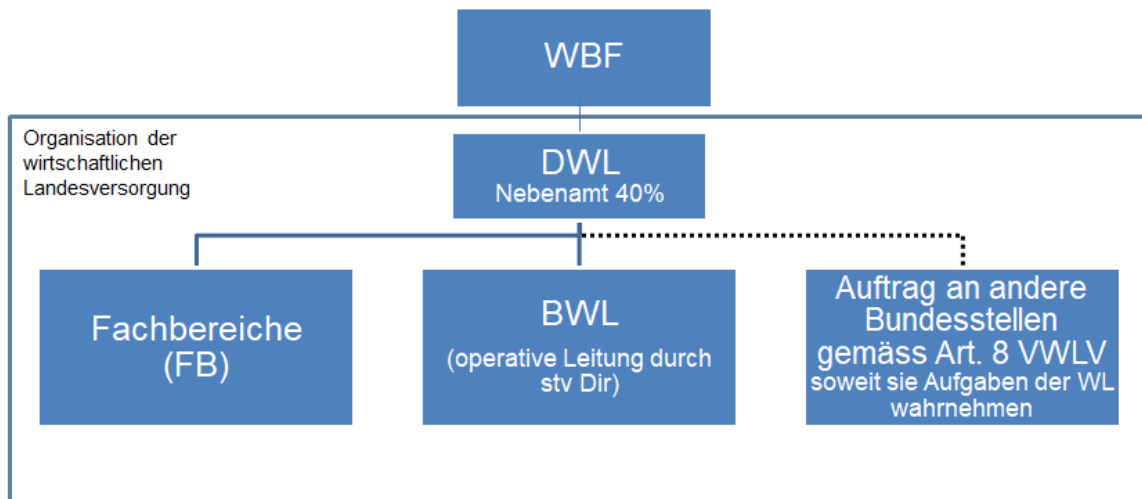


Abbildung 1: das geltende Modell

Das System der Wirtschaftlichen Landesversorgung beruht somit auf einer einzigartigen, sachlich breiten und organisatorisch eng verzahnten Kooperation zwischen Wirtschaft und Staat.

Die Massnahmen, die zur Versorgung nötig sind, werden unter Leitung der oder des DWL durch die sechs Fachbereiche vorbereitet (Art. 5 Abs. 1 LVG). Ebenso nutzt die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung für den Vollzug der Massnahmen die Versorgungsstrukturen der Privatwirtschaft und arbeitet mit den Kantonen (kantonale Delegierte für die wirtschaftliche Landesversorgung) und mit der Armee zusammen.

Die auf dem Milizprinzip basierende Konzeption der wirtschaftlichen Landesversorgung wurde in den verschiedenen, im Projekt RWL geführten Stakeholdergesprächen mit Wirtschaft, Wissenschaft, Kantonen und Zivilgesellschaft als grosse Chance und Stärke der Schweiz bezeichnet, die es jedoch besser «in Wert» zu setzen gilt. Die Grundkonstruktion des Landesversorgungsgesetzes soll gemäss den Erkenntnissen aus dem Projekt RWL beibehalten werden, denn nur durch eine aktive Mitwirkung von Wirtschaft, Kantonen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft kann die Resilienz der Schweiz gestärkt werden.

Die wirtschaftliche Versorgung des Landes ist nicht zuletzt aufgrund wachsender globaler Vernetzung von Versorgungs- und Kommunikationsstrukturen und Abhängigkeiten von einzelnen Herstellern heute eine grössere Herausforderung als noch zurzeit kurz nach dem Ende des Kalten Krieges. Bereits kleine Beeinträchtigungen der Versorgungsnetze können zu hohen wirtschaftlichen Schäden oder einer Gefährdung der Bevölkerung führen. Zudem ist zu beachten, dass die Komplexität der Fragestellungen und die Häufigkeit von Versorgungsproblemen und somit die Anzahl der Interventionsmassnahmen – nicht nur im Zuge der Pandemie – zugenommen haben. Nach dem Ende des Kalten Krieges ging man davon aus, dass die Gefahren für die Versorgung auch im Zuge der Globalisierung abnehmen. In der Folge wurde auch die Ausstattung die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sehr schlank

gehalten. Allerdings hat namentlich seit der Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes die Anzahl der Interventionen zugenommen und das Thema Wirtschaftliche Landesversorgung wurde in ein neues Licht gerückt. Die WL-Organisation ist heute nicht ausreichend gewappnet für eine neue Krise. Die bisherige Grundhaltung, die WL und insbesondere seine Stabs- und Vollzugsstelle BWL klein zu halten, muss hinterfragt werden. Mit der Totalrevision des LVG im Jahr 2016 – in Kraft seit dem 1. Juni 2017 – hat der Gesetzgeber vor allem die Absicht verbunden, die Widerstandsfähigkeit der lebenswichtigen Versorgungsinfrastrukturen zu stärken. Massnahmen zur Stärkung der Resilienz von Unternehmen zielen auf die Sicherstellung der Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferbereitschaft (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes vom 3. September 2014 [BBI 2014 7119]).

Die starke Vernetzung der Wirtschaft im Zuge der Globalisierung und die hohe Dynamik moderner, stark automatisierter und digitalisierter Versorgungsprozesse verlangen eine permanente Verfolgung und Beurteilung der Versorgungslage (Art. 62 LVG), adäquate Vorbereitung von Massnahmen in allen vom LVG geregelten Bereichen (Art. 5 LVG), aber auch raschere Reaktionen auf Störungen. Dabei spielen smarte, d.h. technisch intelligente Lösungen zunehmend eine zentrale Rolle. Die aktuellen Turbulenzen innerhalb der weltweiten Lieferketten zeigen in aller Klarheit auf, wie verletzlich die heutigen Wirtschaftsstrukturen sind und wie sensibel die Volkswirtschaften vor allem der westlichen Industrienationen schon auf geringste Veränderungen reagieren.

Die WL muss sich – unabhängig von einer akuten Versorgungsstörung – laufend auf die wirtschaftlichen Entwicklungen mit neuen oder aktualisierten Vorbereitungsmaßnahmen bezüglich lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen einstellen (Vorbereitungsphase). Zudem muss die WL dann handeln, wenn sich eine schwerwiegende Versorgungsstörung anbahnt, damit eine schwere Mangellage nach Möglichkeit gar nicht erst eintritt (Resilienz) oder möglichst geringe Auswirkungen zeitigt (Interventionsphase). Dieser Auftrag gilt in besonderem Masse für Bereiche des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens, wo Einschränkungen unmittelbar schädigende Auswirkungen auf die Bevölkerung und auf die Unternehmungen haben (z.B. Energie- und insbesondere Stromversorgung, Arzneimittel und Medizinprodukte, IKT, Ernährung und Trinkwasserversorgung).

Oberstes Ziel aller Massnahmen der WL ist es, im Fall von Versorgungsstörungen nationalen Ausmasses gravierende Schäden für die Wirtschaft und die Bevölkerung so gering wie nur möglich zu halten. Daraus folgen, wie gerade die bisherige Aufarbeitung der COVID-19-Krise auf vielerlei Gebieten gezeigt hat, deutlich höhere Anforderungen an die WL-Organisation auch in normalen Zeiten, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist.

3.2 Führung, Organisation und Kultur der WL

Die Totalrevision des LVG von 2016 verfolgte gemäss Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014 die Ziele Modernisierung, Dynamisierung und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Unter dem Stichwort Dynamisierung wurde eine Verkürzung der Reaktionszeiten angestrebt. Das hohe Tempo der modernen wirtschaftlichen Abläufe verlangt ein entsprechendes Reaktionspotenzial. Für die Versorgungssicherung wurden daher gemäss Botschaft ein hoher Bereitschaftsgrad und Handlungsinstrumente gefordert, die rasch verfügbar sind und schnell Wirkung entfalten können.

Die Fähigkeit, rechtzeitig eingreifen zu können, verlangt von der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung somit einen hohen Bereitschaftsgrad, eine proaktive Kultur sowie die Fähigkeit, Massnahmen aufgrund vereinfachter gesetzgeberischer und verwaltungsmässiger Abläufe rasch in Kraft setzen und vollziehen zu können.

Ebenso setzt die Umsetzung des mit der Totalrevision des LVG verfolgten Zieles eine straffe, einheitliche Führung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung mit ihren beiden wichtigsten Pfeilern Fachbereiche und Bundesamt voraus.

Eine proaktive Kultur innerhalb der WL und des BWL wurde in den im Rahmen des Projekts RWL geführten Gesprächen mit Kantonen, Wirtschaftsverbänden, Sozialpartnern sowie Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie mit Mitarbeitenden des BWL bisweilen vermisst. Zwar wird die WL in der Aussensicht je nach Wirtschaftssektor und Versorgungsthema durchaus teilweise als proaktiv und lösungsorientiert

wahrgenommen, aber gerade in der Pandemie hätten die Exponenten der WL sich stärker einbringen und mehr Führungswillen zeigen müssen. Das proaktive Element sei zwar individuell vorhanden, könnte aber als Amt oder als Einheit WL noch ausgebaut werden. Grundsätzlich hätten sie das gesetzliche Instrumentarium und die Rechtsgrundlagen, um ihre Tätigkeit proaktiv, geplant und umfassend wahrnehmen zu können. Aber es fehlt zum Teil am Durchsetzungs- und Umsetzungswillen und am Netzwerk innerhalb der Verwaltung, um in den WL-Themen konsequent die Themenführerschaft zu haben.

Auch wurde im Laufe der Projektarbeiten festgestellt, dass die Abstimmung zwischen Geschäfts-, Führungs- und Supportprozessen in der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung verbesserungsfähig ist. Die Fachziele wurden bislang nicht oder zu wenig konsequent auf die mit der Erreichung dieser Ziele nötigen Ressourcenbedürfnisse der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung abgestimmt. Auch besteht keine wirksame Geschäftssteuerung, die es der oder dem DWL ermöglichen würde, jeweils zeitnah den aktuellen Stand der Aufgabenerfüllung und der Geschäftsbesorgung zu beurteilen.

Ferner ergab sich, dass in der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung im Allgemeinen und beim BWL im Besonderen das Bewusstsein für die Aufsicht und das Controlling über den Vollzug des Landesversorgungsgesetzes zu wenig ausgeprägt ist. Es gibt kein eigentliches Vollzugscontrolling für die gesamte WL. Stattdessen führen die einzelnen Fachbereiche, unterstützt durch die Geschäftsstellen des BWL jeweils eigene Monitoring- und Aufsichtsinstrumente. Dies ist angesichts der Vielgestaltigkeit der Aufgaben und der Tätigkeit in sehr unterschiedlichen Märkten grundsätzlich nachvollziehbar, aber es fehlt ein Basis-Set an gemeinsamen Prozessabläufen, Zieldefinitionen und Aufsichts- bzw. Controllingmechanismen.

Schliesslich wurde im Rahmen der Arbeiten mehrfach festgehalten, dass die Arbeitsteilung zwischen DWL und dem Stv. Direktor, der die operative Leitung des BWL wahrnimmt, zentral ist. Diese beiden Funktionen müssen harmonieren und sich gegenseitig ergänzen, um die WL als Gesamtorganisation und das BWL aus einer Hand wirkungsvoll führen zu können. Insbesondere in Zusammenhang mit der Pandemie ist klar geworden, dass ein Pensum von heute 40%⁷ für die Funktion DWL nicht ausreicht, um die gesamte Aufgabenpalette der Delegiertenfunktion in der Führung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung stets im gebotenen Ausmass auszufüllen⁸. Die Praxis hat gezeigt, dass die Aufgaben – auch in einer Normallage eher ein Pensum von 60% eines Vollzeitpensums verlangen – und nicht wie heute ein Pensum von 40%. Das nachstehend beschriebene «Aufwuchsmodell» zielt darauf ab, das geltende Führungsmodell weiterzuentwickeln, als Reaktion auf die Grundproblematik der nebenamtlichen Leitung der WL und eines Ungenügens in der operativen Leitung des BWL. Die GPK monierten dabei, dass die Leitung des BWL nicht über eine klare Hierarchie innerhalb ihrer Führungsstruktur verfüge, was vor allem bei Differenzen problematisch sein könne. Sie zeigten sich erstaunt, dass ihnen kein klarer Prozess zum Umgang mit internen Differenzen in der Amtsleitung habe präsentiert werden können. Die GPK erachteten es deshalb als unerlässlich, dass auch auf Führungsstufe des BWL Regelungen zur Beilegung von Differenzen festgelegt würden. Zudem wiesen die GPK daraufhin, dass auch die Stellenbeschreibungen für die Delegiertenfunktion und den Stv. Direktor des BWL aktualisiert werden sollten.

⁷ Die Funktion DWL wurde bis zur Anstellung des heutigen DWL in einem Pensum von 25% ausgeübt. Seit 2016 besteht ein Pensum von 40%. Der Gesetzgeber hat bei der Totalrevision des LVG bewusst von einer Leitung der WL-Organisation "im Nebenamt" gesprochen. Daraus ist zu folgern, dass die oder der DWL nicht selbst die operative Leitung des BWL und/oder der Fachbereiche ausüben soll, sondern mit Leitung des BWL hauptsächlich die Festlegung der kurz-, mittel- und langfristigen Ziele und Prioritäten des Amtes sowie die Auswahl der direkt unterstellten Funktionsträger bzw. Funktionsträgerinnen der WL-Organisation gemeint ist.

⁸ Gemäss Art. 2 der Verordnung vom 10. Mai 2017 über die wirtschaftliche Landesversorgung (VWLV, SR 531.11) leitet die oder der DWL die gesamte WL-Organisation im Nebenamt. Damit geht einher, dass die operative Leitung des BWL in der heutigen Ordnung dem Stv. Direktor übertragen ist. Es wäre beim «Aufwuchsmodell» zu prüfen, ob im Interesse der Klarheit und der Transparenz diese Aufgabenteilung in der Verordnung zu präzisieren ist.

Hinsichtlich Führungsstruktur ist auf zwei Elemente hinzuweisen, welche Klärungsbedarf aufzeigen:

- Das Unterstellungsverhältnis der Fachbereichsleitungen ist gemäss geltendem Recht nicht eindeutig. Nach Art 58 Abs. 2 LVG und Art. 2 Abs. 2 VWLV leitet die oder der DWL die Fachbereiche bzw. sie sind der bzw. dem DWL unterstellt. Jedoch übersteuert Art. 5 Abs. 1 LVG dieses Verhältnis, indem der Bundesrat direkt Fachbereiche beauftragen kann.
- Die Geschäftsstellen der Fachbereiche sind lediglich administrativ dem BWL zugeordnet und in der Linie den Fachbereichsleitungen unterstellt. Dies bedeutet, dass auf das BWL und die einzelnen Organisationseinheiten nebst dem Stv. Direktor auch sechs Fachbereichsleitungen Führungsmässig einwirken. Es bedeutet auch, dass gemäss heutiger Organisationsstruktur jede der drei Geschäftsstellenleitungen je zwei Linienvorgesetzte (zwei Fachbereichsleitungen) hat sowie im Rahmen ihrer administrativen Einbettung in das BWL auch gegenüber dem Stv. Direktor rechenschaftspflichtig ist. Eine stringente, klare und vor allem eindeutige Führungsorganisation und Steuerung ist in Bezug auf das BWL somit nicht gegeben und diese kaum handhabbar.

Solche Mehrfachunterstellungen sind generell schwerfällig, da sie die alltäglichen Entscheidungsfindungsprozesse verkomplizieren und, um einigermaßen funktionieren zu können, einen hohen Regelungsbedarf haben. Organisationen, deren Hauptzweck die Bewältigung von Krisensituationen ist, benötigen eindeutige, einfache Entscheidungs- wie auch Anweisungswege – das ist hier in wesentlichen Teilen der aktuellen Funktionsweise der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung nicht gegeben. Die Linienorganisation der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung ist zu kompliziert. Dies macht auch die Klärung von Differenzen schwierig bzw. bedingt Differenzbereinigungs-Regelungen, die in einer eindeutigen Aufbauorganisation nicht nötig wären.

Insbesondere die Workshops mit dem BWL haben darüber hinaus gezeigt, dass nicht nur die aktuelle Linienorganisation schwerfällig ist, sondern auch die Rollen der Verantwortlichen wie auch der Organisationsteile nicht durchgehend klar geregelt sind oder praktiziert werden.

In Bezug auf die Schnittstelle zwischen Verwaltungs- und Milizkörper hat der Bericht Borbély folgende Massnahmen empfohlen: Schärfung der Zuständigkeiten (kritisiert wurde namentlich die «gemeinsame» Verantwortung für die Erfüllung der WL-Aufgaben), Involvierte auszubilden und auf regelmässiger Basis gelebte Praxis und Formalien zu harmonisieren. Ebenfalls als bedeutsam wurde im Rahmen des Projekts eingestuft, dass die Angehörigen des Milizkörpers einer ausreichenden Kontrolle unterliegen, so dass gesetzeskonform gehandelt wird, zumal die WL als Gesamtorganisation eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt.

3.3 Kernprozesse und Digitalisierung

Als Kernprozesse bzw. Kernprodukte der WL werden sowohl vom Gesetzgeber als auch von den im Rahmen des Projekts angesprochenen Kreisen grundsätzlich die folgenden Themen genannt:

- Laufende Lagedarstellung und -beurteilung (Monitoring)
- Massnahmendefinition / Vorbereitung, Risikomanagement (mit BWL als Geschäftsstelle)
- Policy advice (Rechtsetzung, Ziele und Vorgaben; BWL als Geschäftsstelle)
- Aufsicht und Controlling (-> Vollzug durch BWL)
- Vernetzung
- Information und Kommunikation

Diese Kernprozesse und -aufgaben sind nach Meinung der Mehrheit der involvierten Akteure nach wie vor aktuell. Wobei mehrfach vorgeschlagen wurde, die durch die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung definierten Ziele, Prioritäten und Umsetzungsmassnahmen sollten breiter diskutiert werden. Namentlich sollten sich Bundesrat und Parlament eingehender mit dem Thema befassen und die Resilienz der Schweiz regelmässig auch aus politischer Warte beurteilen.

Wenn auch die Kernprodukte und -prozesse als grundsätzlich aktuell bezeichnet wurden, ist doch festzuhalten, dass beim Vollzug des LVG Verbesserungsbedarf besteht. Denn insgesamt sollte mit dem Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016 rascher, gezielter und flexibler auf drohende oder bereits eingetretene schwere Mangellagen reagiert werden können. Mit diesem Anspruch stehen denn auch verschiedene Praktiken der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung in einem Spannungsverhältnis. Einerseits basiert der aktuelle Führungs- und Controlling-Rhythmus auf einer 4-Jahresperiode, womit das Ziel rascher und flexibler Intervention nicht vereinbar erscheint. Die vier Produkte des Strategiezyklus sollten grundsätzlich jährlich auf ihre Aktualität hin geprüft und bei Bedarf angepasst werden. So kann grundsätzlich an der Ausrichtung auf eine 4-Jahresperiode festgehalten, der Prozess aber rollierend durchgeführt werden (sodass die Erkenntnisse und Massnahmen jährlich auf ihre Gültigkeit überprüft werden können).

Der Strategie- und Planungsprozess der WL sieht vor, im 4-Jahres-Rhythmus

- die Gefährdungen zu erfassen,
- die Strategie zu überprüfen,
- die Massnahmen auf ihre Zweckmässigkeit und Einsatzfähigkeit zu analysieren und
- den Vorbereitungsstand im Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung darzulegen.



Abbildung 2: Grafik zum bestehenden vierjährigen Strategiezyklus

Nebst einer Dynamisierung der Kernprozesse (rollende Planung) drängt sich auch deren Digitalisierung auf. Die Arbeiten in der WL sind in weiten Teilen noch sehr analog. Es gibt wenig standardisierte oder gar automatisierte Informationsflüsse bzw. Datenflüsse. Diese können denn auch weiter systematisiert und in das Gesamtlagebild des Bundes eingefügt werden, was heute nicht der Fall ist.

Angesichts dieser Ausgangslage und den auch sonst im BWL noch ausstehenden Umsetzungsarbeiten für die Einführung des bundesweit gültigen Geschäftsverwaltungssystems (GEVER) kann festgehalten werden, dass grundsätzlich ein sehr hohes Digitalisierungspotenzial besteht. Dabei sollten indes nach Möglichkeit bestehende Instrumente in Wirtschaft und Verwaltung genutzt und vernetzt werden⁹.

3.4 Risikomanagement, Aufsicht und Controlling

Die von der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung vorbereiteten Interventionsmassnahmen müssen von den Fachbereichen in enger Abstimmung mit allen Anspruchsgruppen laufend auf ihre

⁹ Das BWL hat im Jahr 2021 ein Datenmanagementprojekt gestartet, mit dem GEVER eingeführt und die Art und Weise des Informationsaustausches zwischen den "Milizionären" und dem BWL verbessert werden sollen.

Aktualität, Wirksamkeit und Praxistauglichkeit überprüft und falls nötig angepasst werden. Dies setzt ein laufendes Monitoring der Versorgungslage durch die Fachbereiche und eine laufende, durch die WL zu organisierende Aufsicht über die Umsetzung der Vorbereitungsmaßnahmen von Wirtschaft und Kantonen voraus. Wird festgestellt, dass eine Massnahme nicht mehr aktuell oder nicht ausreichend vorbereitet bzw. umgesetzt ist, muss die oder der DWL gestützt auf Einschätzungen der Fachbereiche oder auf Meldungen des BWL zum Stand der Vorbereitung die nötigen Massnahmen ergreifen, um das Risiko einer Mangellage rechtzeitig zu minimieren.

Der Vollzug dieser Aufgabe setzt voraus, dass die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung einerseits über ein jederzeit aktuelles Lagebild der Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen verfügt. Andererseits braucht es ein Aufsichtsinstrumentarium, um in den verschiedenen Sektoren jeweils den Stand der Vorbereitungsarbeiten kennen, beurteilen und gegebenenfalls verbessern zu können. Dabei muss das mit der Aufsicht hauptsächlich betraute BWL nicht alles selbst machen. Es kann sich dabei abstützen auf bestehende Zuständigkeitsregelungen und Aufsichtsstrukturen anderer Verwaltungseinheiten ausserhalb des Landesversorgungsrechts. Aber die oder der DWL hat im Rahmen seiner Verantwortung für die Ziele und Prioritäten der WL einen Plan zu definieren, wann, in welchen Bereichen, welche neu aufzusetzenden Aufsichtsmassnahmen und Verbesserungsschritte angezeigt sind. Dabei muss sie/er sich auf Vorbereitungsarbeiten ihrer/seiner Stabsstelle, das BWL, abstützen können, das die Aufsicht über die Vorbereitungen und den Vollzug von Massnahmen durch die Kantone und die Organisationen der Wirtschaft verantwortet. In den Arbeiten am Projekt wurde in diesem Zusammenhang Folgendes festgestellt:

- Die Fachbereiche und das Risikomanagement decken grundsätzlich die relevanten Themenbereiche ab. Die Versorgungslage wird regelmässig beobachtet und beurteilt.
- Als verbesserungswürdig scheinen jedoch:
 - Massnahmenumsetzung: je nach Fachbereich wird das Controlling sehr unterschiedlich wahrgenommen.
 - Die Zuständigkeiten zwischen WL und weiteren Akteuren der Bundesverwaltung sind z.T. klärungsbedürftig. Es wird der Begriff «doppelte Subsidiarität» verwendet, ohne dessen Bedeutung im Einzelnen zu konkretisieren.
 - Es besteht kein integriertes, nationales, vom Bund betriebenes Risikomanagementsystem. Vielmehr sind diverse Einheiten aus je unterschiedlicher Perspektive mit dem Risikomanagement befasst. Eine Gesamtsicht besteht nicht.
 - Der Einbezug der Kantone beim Vollzug ist zu verbessern (namentlich was deren Einbezug bei den Vorbereitungsmaßnahmen betrifft).

Vorbereitung, Umsetzung und Aufsicht der wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen sind mit den fachlich involvierten Departementen zu koordinieren und soweit möglich auf bereits bestehende Instrumente des Bundes abzustützen. Im Bedarfsfall hat die oder der DWL indes gemäss Art. 8 VWLV die Befugnis und die Verantwortung, Bundesstellen mit Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung zu beauftragen. Von der rechtlich bestehenden Möglichkeit der Auftragserteilung wurde bislang nicht oder nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht¹⁰.

Ein weiterer Aspekt im Themenfeld von Risikomanagement, Aufsicht und Controlling betraf die korrekte Entscheidungsfindung der mit dem Vollzug des LVG betrauten Akteure. Hier sind vorab die Fachbereiche gefordert. Ein zentraler Bestandteil einer korrekten Entscheidungsfindung ist die Abwesenheit von möglichen Interessenkonflikten oder der korrekte Umgang damit. Gemeint sind hier insbesondere Regelungen zur Transparenz der Mitglieder der Fachbereiche, zur Deklaration von Interessenkonflikten und zum Ausstand im Rahmen eines Entscheidungsprozesses. Es wurde festgestellt, dass namentlich in Bezug auf die

¹⁰ Der DWL hat bislang sehr stark auf einen konsensualen Ansatz der Zusammenarbeit zwischen den Ämtern gesetzt, was durchaus sinnvoll ist. Dennoch darf und soll im Bedarfsfall von den bestehenden rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch gemacht werden. Der Verordnungsgeber hat im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum neuen LVG stark auf den Einbezug der übrigen Verwaltungseinheiten und ihrer Netzwerke gesetzt, damit nicht im BWL Parallelstrukturen aufgebaut werden müssen.

Zusammensetzung der Fachbereiche und in Bezug auf die Einhaltung der Ausstandsregeln Verbesserungsbedarf im Vollzug besteht. Auch ist nicht ausreichend sichergestellt, dass die von den Fachbereichen vorbereiteten Massnahmen durch den Rechtsdienst des BWL auf ihre Rechtskonformität geprüft wurden. Dies liegt einerseits zum Teil an mangelnden Ressourcen andererseits aber auch an diesbezüglich nicht ausreichend etablierten und wenig einheitlichen Prozessen bei der Erarbeitung von Massnahmen.

In Bezug auf die Rekrutierung von Angehörigen der Miliz wurde auch im Rahmen von RWL festgestellt, dass der Prozess anzupassen ist, namentlich hinsichtlich der regelmässigen Überprüfung von Verfügbarkeit, Eignung, Fachkompetenzen und möglichen Interessenkonflikten der Angehörigen des Milizkörpers.

3.5 Vernetzung der WL (Fachbereiche und BWL)

Um den hohen Anforderungen der globalisierten Wirtschaft gerecht zu werden, ist der intersektorielle Fokus der wirtschaftlichen Landesversorgung von zentraler Bedeutung. Gemäss Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des LVG setzt dies eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Sektoren und Branchen sowie zwischen der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und den Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung voraus. Zudem machen Versorgungskrisen in aller Regel nicht vor Landesgrenzen Halt. Im Krisenfall betrifft eine Unterversorgung oft nicht bloss die Schweiz, sondern Europa oder sogar die Weltwirtschaft. Krisen verlangen daher eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung im internationalen Rahmen. Diese internationale Dimension macht es nötig, über Informationen bezüglich Art und Umfang der Störungen sowie über die von anderen Staaten ergriffenen Massnahmen zu verfügen. Diese weitgehend bereits in der Botschaft zum LVG von 2014 geschilderte Ausgangslage ist auch heute weiterhin gültig. Die Arbeiten am Projekt haben zudem bestätigt, dass die Aufrechterhaltung des Beziehungsnetzes der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zur Privatwirtschaft zentral ist. Ohne Wirtschaft kann die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung ihren Monitoring- und Vorbereitungsauftrag zugunsten des Landes nicht wahrnehmen und auch die Versorgungssicherung ist ohne Zusammenarbeit mit der Wirtschaft nicht denkbar. Hingegen hat sich gezeigt, dass die Bekanntheit und Relevanz des Themas WL bei Verwaltung, Kantonen, Wirtschaft, Gesellschaft noch erhöht und damit auch die Resilienz der Schweiz verbessert werden kann. Ebenso wurde bei der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung Verbesserungspotenzial in der internationalen Vernetzung ausgemacht, mit dem Ziel, nicht alles selber neu erfinden zu müssen und vor allem auch den Informationsfluss zu Themen der WL weiter zu verbessern.

3.6 Handlungsbedarf bei den Ressourcen

Der Bericht Borbély hielt fest, das BWL und die Fachbereiche in der jetzigen Konstellation als «Bundesamt plus» beizubehalten, jedoch Schwächen und Stärken der Organisation und Struktur gegeneinander abzuwägen und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen sind (namentlich hinsichtlich Zuständigkeiten und Führungsstruktur). Nachdem in einem ersten Schritt die Auslegeordnung zum Handlungsbedarf und zu möglichen Optimierungsmassnahmen in den zuvor genannten Zielfeldern des Projekts zusammengetragen waren, wurde im Rahmen eines Workshops die Frage der aktuellen und künftigen Ressourcenausstattung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und des BWL angegangen. Die Ergebnisse dieses Workshops wurden in der Folge auf Stufe GS-WBF kritisch hinterfragt und noch einmal vertieft. Es wurde festgestellt, dass die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung während Jahren kaum oder nur in begrenztem Masse neue Ressourcen erhalten hat. Dies, obwohl das neue LVG, aber vor allem auch die zunehmende Zahl und Komplexität der Interventionsmassnahmen in den verschiedenen Wirtschaftssektoren zugenommen haben.

Die personellen Mittel der WL wurden nach dem Fall der Mauer und der Beendigung des Kalten Krieges von damals rund 50 FTE sukzessive zurückgefahren. Aufgrund der damaligen Einschätzung der sicherheits- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen wurde davon ausgegangen, dass sich die Risiken für Versorgungsstörungen vermindern werden. Diese Annahme, die sich anfänglich im Grundsatz bestätigt hat, hat sich mit den Veränderungen in den globalen Wirtschaftsstrukturen und den zunehmenden Krisen im Bereich der Lieferketten jedoch mittlerweile relativiert.

Die Analyse der Ressourcenbedürfnisse des Amtes aus Sicht der Projektleitung ergab, dass namentlich aus den folgenden Überlegungen zusätzliche Ressourcen für die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung angezeigt sind:

- a) Funktionsfähigkeit sichern: Aktuell ist die Situation im BWL labil, weil viele Leute sehr viele Überstunden leisten; das Amt kennt aktuell viele Krankheitsfälle. Insbesondere die im Amt bestehenden krankheitsbedingten Absenzen und Vakanzen sollten möglichst bald behoben werden, um die Funktionsfähigkeit und die Reformfähigkeit des Amtes zu sichern.
- b) Aufholbedarf abdecken: Das BWL hat der Ressourcenausstattung in der Vergangenheit nicht die nötige Beachtung geschenkt. Zwar hat das BWL einzelne Anträge zur Erhöhung von Ressourcen gestellt. Diese blieben indes erfolglos und basierten nicht auf grundlegenden strategischen Überlegungen zur Ausrichtung des Amtes. Der Bundesrat hielt zwar in der Botschaft zum LVG 2014 fest, dass die Vorlage «keine Auswirkungen» auf den personellen Bereich hat; der zunehmenden Komplexität in der Aufgabenerfüllung und den Kommunikationserwartungen konnte damit in der Vergangenheit nicht ausreichend Rechnung getragen werden. Einem zeitgemässen, mit modernen Instrumenten ausgestatteten Vollzug des LVG waren enge Grenzen gesetzt, namentlich was eine bessere Vernetzung und eine bessere Information aller Zielgruppen anbetrifft.
- c) Ausbau des BWL zu einer einsatzfähigen und proaktiven Stabsstelle: Die Aufsichts-, Controlling- und Compliance-Tätigkeiten sind auszubauen, um mehr Verbindlichkeit und Durchsetzungsfähigkeit zu schaffen.
- d) Basis schaffen für zukünftige Entwicklungen («neue Philosophie»): Die Pandemie zeigt, dass zur Aufgabe des BWL nicht nur das Verwalten, sondern auch den Aufbau eines entsprechenden Wissensmanagements, einschliesslich Entwicklung von Strategien, gehört. Das BWL ist bei der Digitalisierung der Prozesse der WL wenig fortgeschritten und auch aktuelle Herausforderungen der wirtschaftlichen Landesversorgung (namentlich in der Stromversorgung) haben keinen Niederschlag in der Ressourcenplanung des Amtes gefunden. Das Amt und die gesamte WL-Organisation müssen diese künftigen Entwicklungen aktiv angehen und auffangen können.

4 Massnahmenvorschläge

Im Folgenden werden pro Zielfeld des Projekts RWL die verschiedenen im Rahmen des Projekts entwickelten Massnahmen dargestellt. Diese basieren zu wesentlichen Teilen auf den Empfehlungen der Administrativuntersuchung sowie auf dem in Workshops mit dem BWL erkannten Handlungsbedarf. Bei den dargestellten Massnahmen sind gewisse Überschneidungen festzustellen, da einzelne Massnahmen in mehreren Zielfeldern als relevant beurteilt wurden. In der folgenden Darstellung und in der Umsetzungsplanung werden solche Wiederholungen berücksichtigt und mehrfach genannte Massnahmen zusammengefasst.

4.1 Führung und Organisation

4.1.1 Übersicht

Der Steuerungsausschuss dieses Projekts hat sich grundsätzlich mit Aufgaben und Struktur der wirtschaftlichen Landesversorgung befasst und den Handlungsbedarf umrissen. Dabei hat er die folgenden Stossrichtungen im Bereich der Führung und Organisation gutgeheissen:

1. Die WL ist dann erfolgreich, wenn die Wirtschaft aktiv mitarbeitet und gleichzeitig auch die Kantone, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft angemessen in die Erarbeitung von Vorbereitungsmaßnahmen einbezogen werden.
2. Die Führung der WL ist zu straffen (inkl. Definition eindeutiger und handhabbarer Unterstellungsverhältnisse). Dabei ist die Aufbau- und Ablauforganisation zu optimieren. Die Rolle des DWL ist den aktuellen Erfordernissen anzupassen. Die Erfüllung der Aufgabe im Nebenamt mit 40% ist nicht mehr zeitgemäss. Für die weiteren Arbeiten waren zwei Modelle zu vertiefen: ein «Aufwuchsmo-

dell» sowie ein «Direktoren-/Direktorinnen-Modell». Die heutigen «Führungssitzungen» der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sollen in eine eigentliche Geschäftsleitungssitzung der WL umfunktioniert werden. Diese soll alle sechs Wochen durchgeführt werden.

3. Die Leitungsorgane der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sollen stärker als bisher eine proaktive Kultur vorleben und diese bei den Fachbereichen und bei den Mitarbeitenden des BWL einfordern. Eine breitere Diskussion über Rollen und Grundauftrag der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung ist nötig und die Öffentlichkeit ist besser über die Aufgaben der WL zu informieren.
4. Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und das BWL sollen sich als Vernetzungsplattform für Verwaltung, Wirtschaft, Kantone und Wissenschaft positionieren. Dabei leiten sie sich vom Grundsatz, dass nicht alles selbst zu machen ist, sondern durchaus von guten Beispielen aus dem In- und Ausland profitiert werden soll. Die WL muss zudem in der Lage sein, jeweils die beste Expertise für ein Thema zu mobilisieren.
5. Das Bewusstsein für Aufsicht und Controlling soll geschärft werden. Es sind nicht nur Vorbereitungsmaßnahmen zu definieren, sondern deren Einhaltung durch Wirtschaft und Kantone auch zu prüfen. Dies erfordert ein Geschäftsverwaltungssystem (GEVER), eine wirksame Geschäftssteuerung und ein Geschäftscontrolling, das aktuell nicht ausreichend vorhanden ist.
6. Die Fachbereiche sollen sich vermehrt als Experten- und Entscheidvorbereitungsgremien positionieren. Dies setzt ein professionelles Sekretariat durch das BWL voraus.

Nachfolgend werden die einzelnen Massnahmen im Zielfeld Führung und Organisation gruppiert und beschrieben.

4.1.2 Grundkonstruktion gemäss LVG beibehalten

Das Grundprinzip der WL, das Zusammenwirken von Staat und Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise Privatwirtschaft hat sich grundsätzlich bewährt. Diese Grundkonstruktion der WL wurde in den Stakeholdergesprächen als Chance für die Schweiz wahrgenommen. Die WL wurde als eine Art Vorsorge bzw. Absicherung bezeichnet, die angesichts der abzudeckenden Risiken verhältnismässig günstig erscheint¹¹. Die WL kann indes in der heutigen Form nur funktionieren, wenn die Wirtschaft weiterhin bereit ist, ihren Beitrag an die Versorgung des Landes zu leisten und sich bei der Vorbereitung von Massnahmen gegen Mangellagen beteiligt.

Bei den Reformarbeiten war auf diese Balance der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft zu achten. Das Optimierungspotenzial der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung wurde vorab im Vollzug gesehen (Stringenz der Vorbereitungsmaßnahmen und deren Überwachung, Bekanntheit und Nutzung des Monitorings und Lagebeurteilung, Organisation der Prozesse, Kultur und Ressourcen).

Auch wurde festgestellt, dass die WL und damit auch die Funktion der/des DWL zu wenig bekannt ist und die Kommunikation zur Vorsorge im Bereich der WL namentlich im Hinblick auf die allgemeine Verbesserung der Resilienz der Schweiz ausbaubar ist. Die aktuelle Kommunikation ist noch nicht genügend auf eine proaktive Kommunikation und Informationsarbeit ausgerichtet.

Mehr als bis anhin sollte die WL jedoch auf die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft achten. Diese haben das Potenzial, die Vorbereitungsmaßnahmen zu ergänzen oder auf ihre Machbarkeit hin zu prüfen und durch deren Einbezug kann auch die Interventionsphase besser bekannt gemacht und damit die Resilienz der Schweiz erhöht werden.

¹¹ Vgl. hierzu auch Andrin Hauri CSS ETH in CSSAnalyse253-DE.pdf (ethz.ch): «Trotz den zahlreichen Herausforderungen hat sich das WL-System seit der Neuausrichtung in den 2000er-Jahren als Versicherung gegen Engpässe in den lebenswichtigen Versorgungsprozessen bewährt. Will man an diesem System auch in Zukunft festhalten, so muss der Thematik der kurzfristigen Versorgungssicherheit und der WL sowohl durch die Gesellschaft als auch vonseiten der Politik die nötige Aufmerksamkeit und Unterstützung angediehen werden».

4.1.3 Ausgestaltung der Rolle der/des Delegierten (DWL): zwei Modelle

Wie bereits in Ziffer 3 erwähnt, ist die heutige Führungsorganisation und die Rolle der bzw. des DWL anzupassen. Namentlich soll die «Führung der WL aus einer Hand» gestärkt werden, wie dies die GPK gewünscht hatte.

Der Steuerungsausschuss hat sich daher mit der Führungsstruktur und den Führungsprozessen der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung auseinandergesetzt mit dem Ziel, Prozesse zu straffen und eindeutige sowie handhabbare Unterstellungsverhältnisse zu schaffen. Dabei wurden für die Ausgestaltung der Delegiertenfunktion zwei Grundmodelle geprüft. Auch die im Projekt durchgeführten Gespräche sowie der Bericht Borbély zeigten die Herausforderungen der bestehenden Führungsstruktur und des aktuellen Teilzeitpensums der Delegiertenfunktion auf. Diese liegen insbesondere in der «geteilten» Führung und in der potenziell verzögerten Reaktionsfähigkeit als Folge des reduzierten Pensums der bzw. des DWL. Der Bericht Borbély hat vor diesem Hintergrund dringend empfohlen, die jetzige Ausgestaltung der Führungsebene mit DWL und Stv. Direktor kritisch zu hinterfragen und das System wo nötig anzupassen.

Im Ergebnis stehen zwei mögliche Modelle im Vordergrund: eine Struktur mit Vollzeitführung der WL, in welcher die Delegierte oder der Delegierte auch die Funktion der Direktion innehat («Direktoren-/Direktorinnen-Modell») und ein Modell mit einem Teilzeitpensum, in der die oder der DWL zu 60% die WL-Organisation leitet, die operative Führung des BWL aber einer Stv. Direktorin oder einem Stv. Direktor überlässt. Im Krisenfall würde die oder der DWL aber auf ein Pensum von 100% aufgestockt werden können («Aufwuchsmodell»).

Die Aufgaben der bzw. des DWL sind in Gesetz und Verordnung summarisch dargestellt. Gestützt auf die Aufgaben der WL insgesamt lassen sich aus der Verantwortung zur Leitung der WL folgende Aufgaben ableiten:

Die Funktion DWL leitet die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und trägt gegenüber dem Bundesrat die Gesamtverantwortung für den Vollzug des Landesversorgungsgesetzes. Er verantwortet insbesondere die Erfüllung der folgenden Aufgaben:

1. Umsetzung der Zielvereinbarung der WL-Organisation mit Vorsteher WBF
2. Sicherstellung Informationsfluss zum Vorsteher WBF sowie in die WL-Organisation
3. Vorsitz Geschäftsleitungssitzung WL
4. Strategieentwicklung, Zielsetzungen / Priorisierungen WL-Organisation, Gesamtplanung WL
5. Beurteilung Versorgungslage, Massnahmen WL insgesamt
6. Koordination fachbereichsübergreifender Massnahmen, Projekte
7. Koordination Geschäfts- und Ressourcenplanung der WL als Ganzes (Leistungen, Personal, Ressourcen)
8. Gesamtverantwortung für Aufsicht über den Vollzug des LVG
9. Festlegung der Organisation der WL im Einzelnen
10. Grundlagen der internen und externen Arbeitsbeziehungen, Vertretung WL gegen aussen
11. Sicherstellung der gegenseitigen Information der Aufgabenträger (BWL, FB, Bundesstellen, Kantone)
12. Sicherstellung Zusammenarbeitsbasis / Vernetzung mit den verschiedenen Schlüsselpartnerorganisationen
13. Sicherstellung Informationsfluss zum Vorsteher WBF sowie in die Organisation der WL
14. Leitung der WL-Organisation als Ganzes (Leistungen, Personal, Ressourcen, Organisation) sowie entsprechende Rechenschaft gegenüber dem Vorsteher WBF
15. Auswahl bzw. Antragstellung zur Ernennung von direkt unterstellten Mitarbeitenden

Diese Aufgaben gilt es, bei der Ausgestaltung des Rollenmodells DWL zu beachten.

4.1.3.1 Modellbeschriebe für das «Direktoren-/Direktorinnen-Modell» und das «Aufwuchsmodell»

Gestützt auf die Ergebnisse des Berichts Borbély und der Workshops BWL sowie gestützt auf die Diskussionen und Festlegungen im Steuerungsausschuss hat die Projektleitung für das «Aufwuchsmodell» und das «Direktoren-/Direktorinnen-Modell» je einen Vorschlag für eine mögliche Soll-Organisation-Konzeption der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung entwickelt. Diese Vorschläge umfassen:

- Bezeichnung der Organisationselemente;
- Kurzbeschreibungen zu Zweck und Ideen der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung inkl. Fachbereiche und BWL sowie der Geschäftsstellen;
- Rollenbeschreibungen der wichtigsten Führungsfunktionen: DWL, Fachbereichsleitung, operative Leitung BWL;
- Konzeptionen für eine Geschäftsleitung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung;
- Organigramm;
- Übersicht über die möglichen Führungsgefässe und wer in welcher Rolle teilnimmt.

Diese Konzeptvorschläge orientieren sich an folgenden Prämissen:

- Beibehaltung der Subsidiarität (vgl. Empfehlung 1 Bericht Borbély, Projektauftrag RWL);
- Beibehaltung BWL als eigenständiges Bundesamt (vgl. Empfehlung 2 Bericht Borbély, Projektauftrag RWL);
- Beibehaltung Milizstruktur (vgl. Empfehlung 4 Bericht Borbély, Projektauftrag RWL, Empfehlung GPK);
- Beibehaltung Grundorganisation und Unterstellungsverhältnisse gemäss Art. 2 VWLV;
- DWL: kein Nebenamt, sondern Teilpensum («Aufwuchsmodell») oder ein Vollamt («Direktoren-/Direktorinnenmodell») (vgl. Empfehlung 3 Bericht Borbély, Empfehlung GPK zur Prüfung sowie Steuerungsausschuss);
- Gestraffte, eindeutige Führungsstrukturen, -rollen und -gefässe; die bzw. der DWL hat die Gesamtleitung der WL-Organisation und ist Eskalationsinstanz im Falle von organisationsinternen Divergenzen (vgl. Empfehlungen 3 und 8 Bericht Borbély, Projektauftrag RWL, Empfehlungen GPK, Ergebnisse Workshops BWL), d.h. Jede/Jeder hat eine Vorgesetzte/einen Vorgesetzten – keine Doppel-Linienverhältnisse, Verwaltungsprofis führen Verwaltungsprofis, Stärkung der Gesamtführung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung / «Führung aus einer Hand» – Einführung einer GL auf Ebene Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung, klare strategische Ebene (Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung mit GL) – operative Ebene (BWL mit Leitungssitzung);
- Geklärte Vorstellungen zu Zweck / Idee der WL, der Fachbereiche und des BWL (Ergebnisse Workshops BWL).

Die im Rahmen des Projekts erarbeiteten Konzeptvorschläge wie z.B. der Rohstoff für eine revidierte Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung haben Entwurfscharakter und dienen der WL zur weiteren Diskussion und Ausarbeitung der Rechts- und Organisationsgrundlagen. Die Justierungen an der Aufbauorganisation und an den Rollen einzelner Funktionen bedingen teilweise Anpassungen der rechtlichen Grundlagen (vorab Modell DWL, Rolle BWL, Unterstellung Geschäftsstellen). Entsprechende Formulierungsvorschläge sind im Zuge von Arbeiten zum Umsetzungspaket 5 verfasst worden.

Die beiden Modelle lassen sich im Einzelnen wie folgt umschreiben:

«Direktoren-/Direktorinnen-Modell»

Kurzbeschreibung:	Dieses Modell bedeutet eine vollamtliche Direktorin bzw. einen vollamtlichen Direktor als «Delegierte/Delegierter» an der Spitze der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Die/der DWL würde sowohl den Fachbereichen vorstehen als auch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung führen. Die Ernennung erfolgt durch den Bundesrat. Diese Person würde die Führungssitzungen (Geschäftsleitung) der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und auch die operativen Führungssitzungen des BWL leiten.
Formale Rolle:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direkt der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher WBF unterstellt 2. Direkte Vorgesetzte bzw. direkter Vorgesetzter von: Fachbereichsleitungen, Leitung Kantone und Kommunikation, Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor BWL, Geschäftsstellenleitungen BWL, Sektionsleitung Vorratshaltung, andere Bundesstellen gemäss Art. 8 VWLV.
Materielle Rolle:	Vgl. Auflistung in Kapitel 4.1.3.1 Dazu kommt: Verantwortung für das operative Funktionieren, die Ergebnisse und die Weiterentwicklung des BWL als Ganzes (Leistungen, Personal, Ressourcen, Organisation, verwaltungsinterne Zusammenarbeit, Zusammenspiel mit Fachbereichen).
Stellvertretung:	Durch Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor BWL
Anforderungen:	Im Anforderungsprofil könnte weiterhin festgehalten werden, dass die Person über eine ausgewiesene Führungserfahrung und einen Leistungsausweis in der Wirtschaft verfügt, in Wirtschaft und Politik gut vernetzt und mit den Verwaltungsabläufen vertraut ist. Im Auswahlverfahren (Findungskommission) können Vertreter und Vertreterinnen aus der Wirtschaft einbezogen werden.

«Aufwuchsmodell» (will das heute geltende Modell der Arbeitsteilung zwischen DWL und Stv. Direktorin resp. Stv. Direktor optimieren)

Kurzbeschreibung:	Dieses Modell lehnt sich an die geltende Regelung an. Die Delegierte oder der Delegierte hätte allerdings ein gegenüber heute erhöhtes Pensum von 60%. Damit soll dem breiten Aufgabenspektrum entsprochen werden. Gleichzeitig ist klar, dass diese Person das BWL nicht selbst operativ leitet. Das BWL würde, wie heute, operativ durch die Stv. Direktorin oder den Stv. Direktor geleitet.
Formale Rolle:	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher WBF unterstellt • Direkte Vorgesetzte bzw. direkter Vorgesetzter von: Fachbereichsleitungen, Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor BWL, Leitung Kantone und Kommunikation, andere Bundesstellen gemäss Art. 8 VWLV
Materielle Rolle:	Vgl. Auflistung in Kapitel 4.1.3.1
Stellvertretung der/des DWL:	Durch Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor BWL
Anforderungen:	Um die Verfügbarkeit der oder des DWL in einer Krisensituation sicherzustellen, würde die oder der DWL mit der Auflage ernannt, in der Krise sehr kurzfristig zu 100% zur Verfügung zu stehen. Die Person würde aus der Wirtschaft stammen und soll auch weiterhin parallel zur Tätigkeit als DWL in der Wirtschaft tätig sein; die oder der DWL müsste bereit sein, in einer Versorgungskrise bei Bedarf die Aufgabe vollamtlich auszuüben. Diese Person würde die

	Geschäftsleitungssitzungen der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung leiten.
--	---

Vom Rollenmodell nicht betroffen sind die Kernaufgaben der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und des BWL. Letzteres behält die Rolle als Stabs-, Vollzugs- und Aufsichtsorgan. Zur Stabsfunktion des BWL gehört die Zuständigkeit für die Vorbereitung der Geschäfte der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie für die Aufsicht und das Controlling. Auch die Rolle der stellvertretenden Delegierten bzw. des stellvertretenden Delegierten würde unabhängig vom Entscheid über das Rollenmodell durch die Stv. Direktorin bzw. den Stv. Direktor BWL wahrgenommen.

4.1.3.2 Beurteilungskriterien für die Wahl des Modells

Für die Bewertung der beiden Modelle schlägt der Steuerungsausschuss die folgenden Beurteilungskriterien vor:

- Politische Akzeptanz (Mehrheitsfähigkeit im Parlament)

Die Anpassung des Rollenmodells setzt eine Revision von Art. 58 LVG voraus. Die geltende Bestimmung verlangt die Ausübung des Mandates der Delegiertenfunktion im Nebenamt. Damit ist grundsätzlich ein Pensum von weniger als 50% gemeint. Eine Erhöhung des Pensums auf 60% oder 100% setzt – wie auch die Einführung des Direktoren-/Direktorinnen-Modells - eine Anpassung der Bestimmung voraus. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Politik bereit ist, diese Diskussion zu führen.

- Akzeptanz bei Vertretern der Dachverbände der Wirtschaft

Die WL stützt sich stark auf die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat ab. Dabei ist der Staat im Rahmen der geltenden Rechtsordnung auf die freiwillige Mitwirkung der Wirtschaft in der Aufgabenerfüllung der WL angewiesen. Vertretungen der Dachverbände der Wirtschaft haben sich im Rahmen der Vorgespräche zur Reform klar gegen ein Direktoren-/Direktorinnen-Modell ausgesprochen. Da dies zu wirtschaftsfern sei und die betreffende Person nicht mehr als «aus der Wirtschaft kommend» angesehen würde. Es ist nach Einschätzung der Wirtschaftsverbände zwingend, dass die Person, die die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung führt, sehr gute Kenntnisse der Wirtschaft mitbringt und auch sehr gut mit den Wirtschaftskreisen vernetzt ist. Das heisst auch, dass die oder der DWL aufgrund ihrer bzw. seiner beruflichen Erfahrungen gut mit der Wirtschaft vernetzt sein muss und, dass sie oder er dies während der Tätigkeit als DWL auch bleibt (bspw. über Verwaltungsratsmandate in einem oder mehreren für die wirtschaftliche Landesversorgung relevanten Bereichen verfügt).

Eine Person, die aus der Verwaltung stammt, könne diese Anforderung nicht oder zumindest weniger gut erfüllen. Aus diesen Überlegungen würden die Wirtschaftsverbände eine Anpassung im Sinne des «Aufwuchsmodells» tendenziell befürworten. Dabei würden sie es begrüßen, wenn sie im Rahmen der Ernennung der oder des Delegierten ein Vorschlagsrecht hätten. Dies würde das Engagement der Wirtschaft im Sinne der WL erhöhen und böte Gewähr, dass die Person auch die Akzeptanz der Wirtschaft für das Amt mitbringen würde.

- Wirksamkeit (Erfüllung des Pflichtenhefts DWL)

Die Ausgestaltung der Rolle DWL muss primär gewährleisten, dass die Person, die diese Funktion übernimmt, auch imstande ist, die Aufgabenerfüllung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zu verantworten und die Organisation zu führen. Soweit aus den Arbeiten zum Projekt RWL ersichtlich, ist weitgehend akzeptiert, dass das heutige Modell der/des DWL im Nebenamt mit einem Pensum von 40% nicht beibehalten werden soll. Eine Anpassung des Pensums auf mindestens 60% könnte die Aufgabenerfüllung im Vergleich zu heute besser gewährleisten und in diesem Sinne auch die Wirksamkeit der Funktion der/des Delegierten für WL erhöhen.

- Wirtschaftlichkeit (Kosten des Bundes)

Die Kosten einer Erhöhung des Pensums gegenüber heute belaufen sich im Falle einer Pensumserhöhung auf 60% auf ca. 54'000 Franken, bei einer Erhöhung des Pensums auf 100% macht dies in einer Krisensituation ca. 170'000 Franken aus. Das «Aufwuchsmodell» ist zwar etwas günstiger als das «Direktoren-/Direktorinnen-Modell», doch ist dieser Kostenunterschied im Vergleich zum Eigenaufwand des BWL von aktuell rund 7.6 Mio. Franken (VA 2022) für die Wahl des Modelles unbedeutend.

- Akzeptanz in der Bundesverwaltung

Die oder der DWL muss nicht nur ein gutes Beziehungsnetz in die Wirtschaft im In- und Ausland und gute Kenntnisse des Marktgeschehens haben. Es braucht auch ein Netz innerhalb der Bundesverwaltung und Kenntnisse der Funktionsweise von Politik und Verwaltung. Bei diesem Kriterium dürfte das «Direktoren-/Direktorinnen-Modell» im Vergleich zum «Aufwuchsmodell» besser abschneiden, da eine Delegierte oder ein Delegierter im Vollamt, einschliesslich der operativen Leitung des BWL, tendenziell mehr und vertiefter mit der Bundesverwaltung zusammenarbeitet und über ein ausgebautes Beziehungsnetz in die Verwaltung verfügt.

- Akzeptanz bei Vollzugsorganen (Kantone, Wirtschaft und FB)

Die Aufgabenerfüllung der WL setzt nebst einer guten Vernetzung mit den Führungsorganen von Wirtschaft, Politik und Verwaltung voraus, dass die vorbereiteten Massnahmen bei den Vollzugsorganen in Wirtschaft und bei den Kantonen bekannt und akzeptiert sind. Aus diesem Grund ist die Akzeptanz des Rollenmodells bei den Vollzugsorganen ebenfalls zu beachten. Da ein grosser Teil des Vollzugs bzw. einer Intervention mit und durch die Wirtschaft vollzogen werden muss, dürfte das «Aufwuchsmodell» wegen seiner tendenziell höheren Nähe zur Wirtschaft auch bei den Vollzugsorganen mehr Akzeptanz erhalten. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund eines Wechsels des Rollenmodells die Akzeptanz der WL in der Wirtschaft schwindet, freiwillige Massnahmen der Wirtschaft in Frage gestellt würden oder die Mitarbeit des Milizkörpers zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung leidet.

- Antizipations- und Innovationsfähigkeit des Systems

Die WL muss laufend prüfen, wie sich die Versorgungslage entwickelt und welche neuen Herausforderungen oder Mangellagen sich abzeichnen. Dabei muss sie laufend die Massnahmen auf ihre Aktualität und Relevanz prüfen. Ein «Direktoren-/Direktorinnen-Modell» dürfte vor diesem Hintergrund – wegen der höheren zeitlichen Verfügbarkeit – leicht besser abschneiden. Allerdings kann abhängig von der Person, welche die Funktion ausübt, auch im «Aufwuchsmodell» ausreichend Innovations- und Antizipationskompetenz entwickelt werden, zumal die betreffende Person weiterhin in der Wirtschaft aktiv ist und je nach wirtschaftlicher Tätigkeit näher an wirtschaftlichen Entwicklungen ist als eine vollamtliche Delegierte oder ein vollamtlicher Delegierter.

- Vernetzung mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft

Die WL muss sich in Zukunft stärker als heute als Vernetzungsplattform verstehen. Für die Aufgabenerfüllung, insbesondere für die Vorbereitung und die Entwicklung von Szenarien, muss die WL auf die besten Kräfte und Erkenntnisse des Landes setzen können. Eine Zusammenarbeit nicht nur mit der Wirtschaft, sondern auch mit der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft ist daher unerlässlich. Diese zusätzliche Aufgabe könnte beispielsweise im Rahmen von Konferenzen oder interdisziplinären Arbeitsgruppen zur Entwicklung von möglichen Gefährdungsszenarien und Interventionsmechanismen durchgeführt werden. Diese Vernetzungsaufgabe zieht im Vergleich zu heute eine zusätzliche zeitliche Belastung auch für die DWL-Funktion nach sich.

- Krisenfestigkeit/Durchhaltefähigkeit

Im Falle einer Krise ist die Leitung der WL stark gefordert, da die vorbereiteten Interventionsmassnahmen umgesetzt werden müssen und bei einer Krise naturgemäss sehr viele kurzfristige Entscheidungen gefällt und umgesetzt werden müssen. Dies setzt eine hohe zeitliche Verfügbarkeit der Spitze der WL voraus. Beide Modelle würden diesem Umstand Rechnung tragen, da im Falle einer Krise in beiden Modellen die Führungsspitze der WL zu 100% für die WL im Einsatz stehen würde. Damit könnte auch der Informationsfluss zwischen Milizkörper und BWL verbessert und effiziente Entscheidungswege gewährleistet werden.

- Compliance / Vermeidung von Interessenkonflikten

Die Unabhängigkeit und zeitliche Verfügbarkeit der Leitung der WL ist Grundvoraussetzung für ein gutes Funktionieren der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. In dieser Hinsicht würde das Modell mit einer Direktorin bzw. mit einem Direktor im Vergleich zum «Aufwuchsmodell» besser abschneiden. Der Umgang mit Interessenkonflikten ist geregelt, da entsprechende Mandate analog den Regelungen zur Kaderlohngesetzgebung (Art. 6a Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes, BPG, SR 172.220.1) vorweg bekannt gemacht und im Bedarfsfall durch das WBF oder den Bundesrat untersagt werden könnten.

- Führung «aus einer Hand» und Regelung von Konflikten auf Stufe Führung BWL und WL

Einer der wichtigsten Kritikpunkte am aktuellen Führungsmodell war sowohl im Bericht Borbély als auch im Rahmen der Gespräche und Workshops mit den Mitarbeitenden des BWL die Problematik der «doppelten Führungsspitze» bzw. die unklare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen DWL und Stv. Direktor. In beiden Modellen könnte diese Problemstellung angegangen werden, indem in der Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung die Zuständigkeiten klar geregelt werden. In beiden Fällen muss die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung der DWL bzw. dem DWL zugeordnet werden. Auch im «Aufwuchsmodell» ist klar, dass im Falle von Konflikten auf der Ebene WL und BWL die bzw. der DWL die Entscheidungsverantwortung innehatte und dass das BWL als Teil der WL-Organisation der bzw. dem DWL unterstellt ist.

- Besetzung / Realisierbarkeit (findet man Kandidatinnen und Kandidaten?)

Im Falle des «Direktoren-/Direktorinnen-Modells» dürfte sich die Frage nach dem geeigneten Kandidatinnen- resp. Kandidaten-Pool kaum stellen. Klar ist, dass eine Person gesucht werden müsste, die Kenntnisse und Affinität zur Wirtschaft mitbringt. Hingegen stellt sich beim «Aufwuchsmodell» die Frage, ob für die Funktion geeignete Kandidatinnen und Kandidaten gefunden werden könnten, da ein Pensum von 60% recht umfassend ist und die Übernahme oder Weiterführung weiterer anspruchsvoller Aufgaben in der Wirtschaft einschränkt. Auch wenn der Pool möglicher Kandidatinnen und Kandidaten kleiner sein mag als beim anderen Modell, ist doch davon auszugehen, dass eine ansprechende Zahl möglicher Kandidatinnen und Kandidaten vorhanden wäre, wenn man sich vor Augen führt, dass in der Wirtschaft häufig Personen nach dem Ausscheiden aus einer Führungsfunktion selbständig tätig werden und auf Mandatsbasis arbeiten.

In den Sitzungen des Steuerungsausschusses vom 15. November und vom 21. Dezember 2021 wurden die beiden Modelle vertieft und kontrovers diskutiert. Dabei ist einerseits der klare und deutliche Wunsch der Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte nach einer grundlegenden Änderung des aktuellen Modells diskutiert und gewürdigt worden. Gleichzeitig ist zur Vorsicht gemahnt worden, dass ein Wechsel zum «Direktoren-/Direktorinnenmodell» die Akzeptanz der WL innerhalb der Wirtschaft und bei der Miliz stark in Frage stellen könnte, was an den Grundfesten der aktuellen Konstruktion rütteln würde. Denn ohne Unterstützung der Wirtschaft sowohl für die Vorbereitung in den Fachbereichen als auch im Vollzug wird die Aufgabenerfüllung der WL faktisch verunmöglicht. Der Steuerungsausschuss hat die Frage nach dem Rollenmodell somit bewusst offengelassen und auf eine Empfehlung verzichtet.

Stattdessen ist er zum Schluss gelangt, dass die Vor- und Nachteile der beiden Modelle im Bericht eingehend dargestellt werden sollen. Klar ist dabei in jedem Fall, dass Anpassungsbedarf besteht und dass das dereinst gewählte Modell von den Akteuren der Miliz akzeptiert werden muss, was voraussetzt, dass die Leitung der WL-Organisation aus der Wirtschaft stammen muss. Letztlich ist die Wahl des Rollenmodells ein Entscheid, der auf der politischen Ebene zu treffen ist.

4.1.4 Aufbauorganisation, Führungsrollen und Organe der WL-Organisation

Im Rahmen des Projekts hat sich gezeigt, dass grundlegende Führungs- und Steuerungsprozesse in der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und im BWL zu aktualisieren bzw. erst noch zu schaffen sind. Es fehlt namentlich ein gemeinsames Verständnis der Führungs- und Geschäftsprozesse sowie eine gemeinsame Methodik für die Arbeiten innerhalb der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Es braucht ein gemeinsames Set an Methoden und Prozessen (vgl. 4.2).

Die nachfolgenden Ausführungen gelten für beide Modelle. Wo es Unterschiede gibt, sind diese kenntlich gemacht.

4.1.4.1 Einsetzen einer Geschäftsleitung der WL-Organisation

a) Exkurs: Frage eines Beirats oder einer neuen ausserparlamentarischen Kommission WL

Im Bericht Borbély und auch in Gesprächen mit verschiedenen Stakeholdern wurde die Idee der Schaffung eines Beirats bzw. einer ausserparlamentarischen Kommission zur Stärkung der Vernetzung der WL mit der Wirtschaft aufgebracht.

Der Steuerausschuss hat diese Frage prüfen lassen und ist zum Schluss gekommen, dass unabhängig von der Wahl des Rollenmodells für die oder den DWL auf die Schaffung einer neuen Kommission oder eines Beirates verzichtet werden kann. Dies aus den folgenden Gründen:

Eine solche Institution hätte eine rein beratende Funktion zur Begleitung der/des Delegierten (keine Entscheidbefugnisse; keine unabhängige Regulierungsfunktion). Sie würde die Funktion DWL unterstützen bei der Festlegung der Versorgungsziele und bei der Massnahmendefinition. Damit wäre indes der Mehrwert einer solchen Kommission gegenüber der vorgeschlagenen GL auf der Ebene der WL gering, zumal die Fachbereichsleitungen ihrerseits eine ausreichende Vernetzung mit der Wirtschaft gewährleisten können. Diese Überlegung stützt sich auch auf Art. 57c Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG), wonach auf die Einsetzung einer Kommission zu verzichten ist, wenn die Aufgabe geeigneter durch eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung oder eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation oder Person erfüllt werden kann. Zudem würde eine neue Kommission auch Kapazitäten für ein Sekretariat voraussetzen, was personell einen Ausbau bedingen und zusätzliche Schnittstellen innerhalb der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung generieren würde. Einer u.U. leicht erhöhten Visibilität des Themas WL stünden damit Nachteile wie zusätzlicher Verwaltungsaufwand entgegen oder ein tieferer Anreiz für die Angehörigen der Miliz, sich in den Fachbereichen zu engagieren, da dies als eine «Abwertung der bisherigen Führungs- und Fachgremien der WL» wahrgenommen werden könnte.

b) Beschrieb von Aufgaben und Rollen der GL der WL-Organisation¹²

Statt eines neuen Beirats oder einer neuen ausserparlamentarischen Kommission empfiehlt der Steuerausschuss die Stärkung bestehender Organe. Dabei ist vorab an die aus den FB-Leitungen und der operativen Leitung BWL zusammengesetzte Führungssitzung zu denken. Diese ist jedoch zu stärken. Einerseits soll sie nicht mehr nur vier Male pro Jahr tagen, sondern alle sechs Wochen. Andererseits soll dieses Organ klare Aufgaben innerhalb der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung erhalten.

¹² Die genaue Organisation der WL ist durch die bzw. den DWL im Rahmen des Reformpakets 2 zu definieren. Die Darstellung in der Tabelle kann je nach Umsetzung noch gewisse Änderungen erfahren.

Zweck der GL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integration der einzelnen Fachbereiche (Wirtschaft) und des BWL zu einem System WL (Motto: was die Struktur trennt, fügt die GL zusammen) 2. Stärkung Gesamtführung WL, Unterstützung DWL in Steuerung / Führung Gesamtsystem WL 3. Gemeinsames, abgestimmtes Verständnis entwickeln, Grundsatzdiskussionen, gemeinsame Positionen WL entwickeln und vertreten 4. Breit diskutierte und abgestützte Entscheidungen
Kernthemen der GL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Strategieentwicklung, Zielsetzungen WL, Gesamtplanung WL 2. Gemeinsame Beurteilung Versorgungslage, Massnahmen 3. Beratung, Koordination fachbereichsübergreifender Massnahmen, Projekte 4. Koordination der übergreifenden Geschäfts- und Ressourcenplanung 5. Grundlagen der internen und externen Arbeitsbeziehungen 6. Gegenseitige Information
Zusammensetzung	<ol style="list-style-type: none"> 1. DWL (Leitung) 2. Fachbereichsleiter 3. Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor BWL 4. Leitung Kantone und Kommunikation 5. Leitung Recht und Compliance 6. Geschäftsspezifisch: Vertretung der Geschäftsstellenleitungen oder andere Fachpersonen aus dem BWL

4.1.4.2 Fachbereiche und Fachbereichsleitung (organisatorische Eingliederung)

Zweck der Fachbereiche	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stellen sicher und treffen die nötigen Vorbereitungen für die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und/oder Dienstleistungen in schweren Mangellagen im zugewiesenen Themenbereich 2. Fachbereichsspezifische Vernetzung zwischen Wirtschaft und Verwaltung
Rolle Fachbereichsleitung	<p>Formale Rolle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der bzw. dem DWL unterstellt 2. Direkte Vorgesetzte der Abteilungsleitungen der FB und weiteren direkt Unterstellten 3. Fachliche Weisungsberechtigung gegenüber zugeteilter Geschäftsstelle <p>Materielle Rolle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fachverantwortung für die Ergebnisse und die Weiterentwicklung des Fachbereichs (Leistungen, Entscheidvorbereitung, Organisation) sowie entsprechende Rechenschaft gegenüber der oder dem DWL. 2. Führung der Leitungsstrukturen des Fachbereichs sowie der direkt Unterstellten; fachliche Führung der Geschäftsstelle 3. Einbringen Expertise insbesondere hinsichtlich Lagedarstellung und -analyse 4. Gewährleistung der bereichsübergreifenden fachlichen Abstimmung (Inhalte, Prozesse), desgleichen mit externen Arbeitspartnern 5. Mitglied in der Geschäftsleitung der WL-Organisation / Beitrag zur Gestaltung, Wirkung und Weiterentwicklung der WL als Ganzes 6. Vertretung Fachbereich gegen aussen 7. Sicherstellung Informationsfluss zur bzw. zum DWL und innerhalb des Bereichs

Bestellung Mitglieder Fachbereiche	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestützt auf ein spezifisches Anforderungsprofil (Compliance, Verfügbarkeit und Erwartungen im Falle einer Krise, Anfrage bei Verbänden, regelmässige Selbstbeurteilungen, spezifische Expertise) 2. Transparenz über die Mitglieder der FB und deren Funktionen / Aufgaben 3. Grundsätzlich Rekrutierung aus der Wirtschaft; keine Vorgabe, dass Fachbereiche zwingend durch Direktorinnen bzw. Direktoren oder Stv. Direktorinnen bzw. Stv. Direktoren eines Bundesamtes zu führen sind
------------------------------------	--

4.1.4.3 Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)

Zweck BWL	<p>Das BWL ist die Stabs-, Vollzugs- und Aufsichtsstelle der WL-Organisation und damit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dienstleister für die Führung WL in Bezug auf die Führungsprozesse, die Strategieentwicklung und die übergreifenden Geschäftsprozesse 2. Dienstleister für die Fachbereiche, so dass diese ihre inhaltliche Fachverantwortung wahrnehmen können (Inhalte, Administration, Ressourcen) 3. Verantwortet die ihm zugewiesenen Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben 4. Stellt das Funktionieren der Supportthemen für die WL sicher 5. Vernetzung verwaltungsintern, national und international 6. Strategievorbereitung / Wissensmanagement
Aufbauorganisation	<p>Das BWL besteht in beiden Modellen aus den gleichen Aufgabenfeldern:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Geschäftsstellen: Ernährung, Heilmittel, Energie und Industrie, Logistik und IKT 2. Sektion Vorratshaltung 3. Recht und Compliance 4. Führungsunterstützung / Wissensmanagement: beinhaltet z.B. Erarbeitung, Gestaltung Strategie-/Zielfindungsprozesse, Steuerung Zyklusberichte, übergreifende Projekte, Grundlagen Wissensmanagement, übergreifende Projekte 5. Ressourcenbewirtschaftung: Finanzen / HR / interne IKT 6. Administrationspool <p>Die operative Leitungsverantwortung für das BWL und diese Aufgabenfelder ist in den beiden Modellen unterschiedlich gelöst. Zwar hat in beiden Modellen die bzw. der DWL die <i>Gesamtverantwortung</i> für die WL-Organisation und damit auch für das Funktionieren des BWL inne. In beiden Modellen obliegt der bzw. dem DWL die Festlegung der Ziele, Massnahmen und Prioritäten der WL-Organisation und des BWL. Im «Aufwuchsmodell» delegiert er/sie die operative Leitung des BWL – wie heute – an den Stv. Direktor BWL bzw. die Stv. Direktorin. Im «Direktoren-/Direktorinnen-Modell» übt die oder der DWL die operative Leitung des BWL selbst aus.</p>
Operative Leitung BWL «Aufwuchsmodell»	<p>Im «Aufwuchsmodell» werden die Aufgabenbereiche des BWL von einer bzw. dem DWL unterstellten Leitungsfunktion gesamtheitlich verantwortet (wie heute= Stv. Direktor bzw. Stv. Direktorin BWL)</p> <p>Formale Rolle:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der/dem DWL unterstellt 2. Direkte/r Vorgesetzte/r der Geschäftsstellenleitungen, der Sektionsleitung Vorratshaltung, der Leitung Recht und Compliance sowie der Supportverantwortlichen, der Leitung des Administration-Pool, der Führungsunterstützung

	<p>Materielle Rolle:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gesamtverantwortung für das Funktionieren, die Ergebnisse und die Weiterentwicklung des BWL (Leistungen, Personal, Ressourcen Organisation) sowie entsprechende Rechenschaft in Absprache mit der bzw. dem DWL 2. Führung der Leitungssitzung BWL sowie der direkt Unterstellten 3. Gewährleistung der bereichsübergreifenden fachlichen Abstimmung (Inhalte, Prozesse) 4. Sicherstellung der Koordination und Abstimmung mit den Fachbereichen sowie den anderen Bundesstellen 5. Mitglied in der Geschäftsleitung WL, Beitrag zur Gestaltung, Wirkung und Weiterentwicklung der WL als Ganzes 6. Vertretung BWL innerhalb der Verwaltung und gegen aussen 7. Sicherstellung des Informationsflusses zur bzw. zum DWL und in das BWL
<p>Operative Leitung BWL</p> <p>«Direktoren-/Direktorinnen-Modell»</p>	<p>Im «Direktoren-/Direktorinnen-Modell» ist die bzw. der DWL gleichzeitig auch die operative Leiterin bzw. der operative Leiter BWL</p> <p>In diesem Modell ist die Gesamtverantwortung für die operative Leitung des BWL bei der oder beim DWL und somit Teil der Führungsrolle der/des DWL. Der materielle Verantwortungsbereich entspricht dabei im Wesentlichen demjenigen bzw. der Stv. Direktorin bzw. des Stv. Direktors im «Aufwuchsmodell», wobei einzelne Aufgaben auch an die Stv. Direktorin bzw. an den Stv. Direktor delegiert werden können».</p> <p>Die/der DWL in der Rolle als Leiterin bzw. Leiter BWL sind in direkter Linie unterstellt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Leitungen der Geschäftsstellen 2. die Sektionsleitung Vorratshaltung <p>Stabsleitung (= Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor BWL)</p> <p>Die/der DWL wird in ihrer/seiner Verantwortung als Leiterin bzw. Leiter BWL durch eine Stabsleitungsfunktion unterstützt. Diese trägt ebenfalls die Funktionsbezeichnung «Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor BWL». Die Stabsleitung ist direkt der oder dem DWL unterstellt und verantwortet alle unterstützenden Aufgabenfelder (Management- und Supportprozesse).</p> <p>Der Stabsleiterin bzw. dem Stabsleiter sind somit in direkter Linie unterstellt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Leitung Recht und Compliance 2. Die Führungsunterstützung / Wissensmanagement 3. Die Ressourcenbewirtschaftung: Finanzen / HR / internes IKT 4. Der Administrationspool
<p>Geschäftsstellen: Zweck</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fachlicher und organisatorischer Dienstleister für die Fachbereiche und ihrer Leitungen, so dass diese ihre Führungsverantwortung und inhaltliche Fachverantwortung wahrnehmen können 2. Sicherstellung der Vernetzung zwischen den Fachbereichen und dem BWL

4.1.4.4 Führungssitzung Operative Leitung BWL (ehemals Geschäftsleitungssitzung BWL)

Zweck	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeinsam abgestimmte Sicherstellung der Umsetzung und des Controllings der Weisungen der bzw. des DWL sowie operative Steuerung der Dienstleistungs-, Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben des BWL 2. Integration der verschiedenen Subeinheiten des BWL zu einer gemeinsam funktionierenden Verwaltungseinheit 3. Verwaltungsinterner Ansprechpartner der WL-Organisation auf operativer Ebene
Kernthemen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sicherstellung Strategie- und übergreifende Prozesse und Instrumente 2. Antragsstellung an DWL und an GL WL, Koordination Departments-, Bundesrats-, Parlamentsgeschäfte 3. Bearbeitung, Abstimmung Personalmanagement und Ressourcenbewirtschaftung WL-intern sowie verwaltungsintern 4. Grundlagen der operativen Zusammenarbeit BWL- und WL-intern wie auch der Zusammenarbeit verwaltungsintern und mit den Kantonen 5. Weiterentwicklung der Organisation BWL und Zusammenarbeit mit Fachbereichen 6. Governancefragen 7. Gegenseitige Information
Vorsitz und Zusammensetzung im «Aufwuchsmodell»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorsitz: Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor 2. Leitungen Geschäftsstellen 3. Leitung Recht und Compliance 4. Leitung Vorratshaltung 5. Leitung Führungsunterstützung 6. Leitung F / HR / IKT 7. Leitung Kantone und Kommunikation
Vorsitz und Zusammensetzung im «Direktoren-/Direktorinnen-Modell»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorsitz: DWL 2. «Stabsleitung» BWL (Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor) 3. Leitungen Geschäftsstellen 4. Leitung Recht und Compliance 5. Leitung Vorratshaltung 6. Leitung Kantone und Kommunikation

4.1.4.5 Stellvertretung DWL und Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor

Die Rolle der Stv. DWL bzw. des Stv. DWL beinhaltet vorab die Vertretung der oder des DWL im Falle von Abwesenheiten infolge Ferien oder Krankheit der bzw. des DWL. Aus Gründen der einfacheren Verfügbarkeit und der breiten Kenntnis der WL soll die Stv. Delegierte oder der Stv. Delegierte aus dem Bundesamt stammen. Wie bisher kann – unabhängig von der Ausgestaltung der Rolle DWL – die Stv. Direktorin oder der Stv. Direktor des BWL diese Aufgabe wahrnehmen.

Der Aufgabenumfang der Stv. Direktorin bzw. des Stv. Direktors wird je nach Entscheidung zur Ausgestaltung des Rollenmodells DWL anzupassen sein. In jedem Fall obliegt der Stv. Direktorin bzw. dem Stv. Direktor aber die Rolle der «Stabschefin» bzw. des «Stabschefs» des BWL (insbesondere Dienstleister für die Führung der Organisation der WL, Pflege der Führungsprozesse, Wissensmanagement, die übergreifenden Geschäftsprozesse sowie die Abstimmung der Geschäfts- auf die Führungs- und Supportprozesse).

Falls das «Aufwuchsmodell» gewählt wird, würde die Stv. Direktorin oder der Stv. Direktor unter Aufsicht der oder des DWL auch die operative Leitung des BWL wahrnehmen.

4.1.5 Kultur und Selbstverständnis der WL-Organisation

4.1.5.1 Proaktive Kultur im BWL vorleben

Die Kultur des BWL sollte dienstleistungsorientiert und auf die proaktive Erfüllung des Auftrags gemäss Landesversorgungsgesetz ausgerichtet sein. Das Amt sollte die WL-Organisation bei der Themenführerschaft in Fragen der WL unterstützen. Die Ergebnisse der Stakeholdergespräche und die Workshops mit dem BWL zeigen, dass diese proaktive Kultur bei vielen Mitarbeitenden des BWL grundsätzlich vorhanden ist. Sie muss aber auch auf der Führungsebene des Amtes vorgelebt, eingefordert und von der resp. vom DWL gestützt werden.

Das BWL ist gemäss gesetzlicher Konzeption ein zentrales, proaktives Element des schweizerischen Frühwarn- und Bewältigungssystems zur Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung. Das Amt verfügt grundsätzlich bereits über dieses Selbstverständnis. Aber es wird auch angesichts knapper personeller Mittel zu wenig mit anderen Verwaltungseinheiten zusammengearbeitet, um die WL sachlich und kommunikativ als zentrales Element einer Krisenbewältigung zu positionieren.

Schritte für die Weiterentwicklung der Kultur und die Vernetzung des Amtes im Hinblick auf die Erfüllung des Kernauftrags sind im Rahmen der Workshops BWL und im Führungsworkshop mit der WL-Organisation in Kandersteg definiert worden (Empfehlungen 5 und 8). Allerdings ist das Amt aktuell angesichts der diversen Vakanzen kaum in der Lage, eigentliche Reformschritte umzusetzen. Erst wenn die Positionen wiederbesetzt sind, können überhaupt die Umsetzungspakete 1 – 3 in der Linie (und allenfalls unter Beizug externer Begleitung) in Angriff genommen werden.

Zudem sollte das Amt einen Beitrag dazu leisten, dass die WL-Organisation ihren Auftrag proaktiver wahrnehmen kann, nämlich durch die frühzeitige, antizipierende Definition von Handlungsoptionen der Schweiz zur Vermeidung von Mangellagen und zur Stärkung der Resilienz des Landes in Krisenzeiten. Die einzelnen Fachbereiche verfügen zwar grundsätzlich über Massnahmen für ihre Aufgabenfelder. Diese sind aber in der Verwaltung, bei der WL-Organisation sowie in der Wirtschaft und bei der Bevölkerung wenig bekannt. Damit das Amt eine solche Kultur entwickelt, braucht es klare Erwartungen seitens der Leitung der WL-Organisation, die bisher nicht in diesem Sinne formuliert wurden.

4.1.5.2 Diskussion über Rollen und Grundauftrag der WL

Die WL ist in der breiten Öffentlichkeit wenig bekannt. Ebenso haben die Gespräche mit Stakeholdern ergeben, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der WL und der/des DWL innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung eher Spezialwissen sind.

Wenn die WL ihre Grundaufgabe, die Stärkung der Resilienz der Schweiz gegenüber schweren Mangellagen wahrnehmen will, so muss sie auch die Gesamtbevölkerung über die Thematik aufklären und darstellen, welchen Beitrag sie an die Bewältigung einer Versorgungskrise leisten kann und soll. Es muss auch transparent gemacht werden, wo die Möglichkeiten der WL enden und die Eigenverantwortung beginnt. Gleiches gilt für die kantonalen Vollzugstellen. Einzelne Kantone haben in den Gesprächen zum Ausdruck gebracht, dass ihnen nicht bewusst ist, welche Erwartungen der Bund in Zusammenhang mit der WL an sie hat.

Gemäss Art. 57 LVG sorgt der Bund für eine angemessene Information der Bevölkerung, der Unternehmen und der Behörden über die Versorgungslage und erteilt Empfehlungen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit. Die Information bzw. Appelle beispielsweise zum Anlegen von Haushalt- und Betriebsvorräten, die sich an die Bevölkerung oder an die Wirtschaft richten, kann das Risikobewusstsein für mögliche Versorgungskrisen erhöhen.

Bisher hat die WL-Organisation diese Aufgabe eher niederschwellig ausgeführt. Die wohl bekannteste Massnahme ist die Broschüre zum Notvorrat. Ferner informiert das BWL laufend über die Versorgungsengpässe von Arzneimitteln.

Die WL sollte hier zusammen mit anderen Bundesämtern, namentlich auch mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) und gestützt auf die bestehenden Vorbereitungsmaßnahmen der verschiedenen Fachbereiche stärker als bisher über die Entwicklung der Versorgungslage und über Massnahmen zu deren Bewältigung informieren. Auch sollte das BWL in Absprache mit dem BABS und

anderen Bundesstellen regelmässig Übungen durchführen, um die Vorbereitungsmaßnahmen zu testen und allenfalls zu justieren. Die öffentliche Information, die damit verbundene stärkere Vernetzung und die Vorbereitung und Durchführung von Übungen wären heute schon gesetzlich vorgesehen. Eine gute Information der Öffentlichkeit ist ein wesentlicher und verhältnismässig kostengünstiger Teil der Vorbereitung auf wirtschaftliche Mangellagen, dabei kann die WL wie bislang auch auf die Kanäle des BABS abstellen.

4.1.6 Bewusstsein für Aufsicht und Controlling in der WL-Organisation schärfen

Die von der WL-Organisation vorbereiteten wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen müssen von den Fachbereichen in enger Abstimmung mit allen Anspruchsgruppen (Branchen, andere Bundesstellen, Kantone) laufend auf ihre Wirksamkeit und Praxistauglichkeit überprüft und falls nötig angepasst werden. Gemäss Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des LVG sollen zur Bewältigung einer schweren Mangellage die geltenden Zuständigkeitsregelungen und bestehende Regulierungs- und Aufsichtstätigkeiten in Rechtsbereichen ausserhalb des Landesversorgungsrechts genutzt werden. Vorbereitung und Umsetzung von wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen sind demnach mit den fachlich involvierten Departementen zu koordinieren und soweit möglich auf bereits bestehende Instrumente des Bundes abzustützen. Dies setzt bei der WL-Organisation einen minimalen Bestand an Mitteln und Ressourcen voraus. Es müsste z.B. jährlich festgelegt werden, welche Bereiche jeweils überprüft werden und welche Massnahmen zu aktualisieren sind. Diese Form von Aufsicht und Controlling wurde bislang in der WL-Organisation insgesamt zu wenig systematisch oder eher sporadisch wahrgenommen. Es fehlte einerseits das Bewusstsein für diese Aufgabe und andererseits auch eine systematische Planung der Aufsichtstätigkeit und der dafür einzusetzenden Mittel. Selbstredend setzt die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben eine heute nicht bestehende wirksame Geschäftssteuerung und ein Geschäftscontrolling voraus. Dies soll mit dem aktuell laufenden Projekt «Datenmanagement» und der Einführung von GEVER im BWL eingerichtet werden.

4.1.7 Massnahmen betreffend Fachbereiche

Im Rahmen des Projekts wurden nebst Fragen zur Aufbauorganisation hinsichtlich der Fachbereiche folgende Massnahmen zur Umsetzung empfohlen:

a) Fachbereiche juristisch der bzw. dem DWL unterstellen

Gemäss geltendem Recht sind die Fachbereiche direkt vom Bundesrat mit der Vorbereitung von Massnahmen beauftragt. Dies führt rechtlich dazu, dass die Fachbereiche gegenüber der bzw. dem DWL, welcher bzw. welche die Gesamtorganisation der WL verantworten sollte, keine direkte Rechenschaftspflicht haben. Dies sollte im Rahmen einer Revision des LVG angepasst werden, so dass klar die bzw. der DWL für die gesamte Tätigkeit der WL die Verantwortung trägt und die nötigen Aufträge erteilt. Die Rolle DWL soll denn auch gegenüber dem Bundesrat Rechenschaft über die Leistungserfüllung ablegen und nicht die einzelnen Fachbereiche. Diese Massnahme soll ebenfalls dazu beitragen, dass die Führung der WL-Organisation aus einer Hand ermöglicht wird.

b) Fachbereiche stärker als Experten- und Entscheidungsvorbereitungsgremien positionieren

Die Aufgaben der Fachbereiche werden laufend komplexer und schnelllebig. Eine gute Vorbereitung von Massnahmen, deren Aktualisierung und das Monitoring des Marktes setzt ein professionelles Sekretariat durch die Geschäftsstellen des BWL voraus. Die aktuelle Besetzung der Geschäftsstellen im BWL ermöglicht dies zurzeit nur begrenzt oder für einzelne Fachbereiche wie die Logistik praktisch kaum. Dadurch sind je nach Geschäftsstelle die Belastungen der Angehörigen der Miliz zum Teil markant gestiegen. Um weiterhin die Kernaufgabe der Fachbereiche zu gewährleisten (Sicherstellung der Vorbereitungen zur Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und/oder Dienstleistungen in Mangellagen im zugewiesenen Themenbereich, fachbereichsspezifische Vernetzung zwischen Wirtschaft und Verwaltung) wird vorgeschlagen, die Fachbereiche besser zu unterstützen. Sie sollen fortan jeweils mehr

möglichst konkrete Vorschläge für Massnahmen aus den Geschäftsstellen erhalten und diese im Sinne eines Expertengremiums beraten und anpassen. Die selbständige Erarbeitung von Vorbereitungsmaßnahmen durch die Fachbereiche bleibt weiterhin möglich, sollte aber angesichts des Aufwandes bei der Erarbeitung und der damit verbundenen Abstimmung mit Stellen des Bundes und der Kantone operativ stärker durch das Fachsekretariat unterstützt werden. Dabei bleiben die Fachbereiche, wie bereits heute, gegenüber den Geschäftsstellen des BWL fachlich weisungsbefugt. Zu verstärken ist dabei die Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen den Fachbereichen. Massnahmen müssen über die Sektoren/Fachbereiche hinaus auf Ihre Tauglichkeit und allenfalls bestehende Auswirkungen systematisch geprüft werden und kommuniziert werden.

c) Regeln zur Bestellung der Fachbereiche und der Fachbereichsleitung

Bislang wurden die Mitglieder der Fachbereiche in der Regel durch direkte Ansprache ohne öffentliche Ausschreibung rekrutiert. Dies ist für ein Milizsystem nicht aussergewöhnlich und die direkte Ansprache von potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten soll auch weiterhin möglich sein. Hingegen werden folgende Massnahmen zur Verbesserung des Rekrutierungsprozesses vorgeschlagen:

- Anforderungsprofil: für die Mitglieder der Fachbereiche und die Leitungsfunktionen soll ein Anforderungsprofil geschaffen werden, auf das die Auswahl abgestützt wird. Darin sind namentlich Erwartungen hinsichtlich Compliance, Verfügbarkeit und Erwartungen im Falle einer Krise sowie die einzubringende Expertise zu regeln.
- Rekrutierung: Die direkte Ansprache kann ergänzt werden durch die Anfrage bei Verbänden und zumindest im Falle von Leitungsfunktionen durch eine öffentliche Ausschreibung der Funktion.
- Regelmässige Selbstbeurteilungen: Die Fachbereiche sollen fortan jährliche Selbstbeurteilungen hinsichtlich der Compliance durchführen.
- Transparenz über die Mitglieder der FB und deren Funktionen / Aufgaben: die Mitglieder der Fachbereiche sollen öffentlich bekannt sein. Ebenso ihre spezifische Expertise zugunsten der Fachbereiche. Damit sollen die Transparenz der Organisation und das Vertrauen in die Arbeit der Fachbereiche erhöht werden.
- Keine Vorgaben, wonach die Fachbereichsleitung durch Direktorinnen bzw. Direktoren oder Vertretungen des Bundes bestellt werden sollen: Im Rahmen der Projektarbeiten hat sich gezeigt, dass eine solche Vorgabe den Kreis möglicher Leitungspersonen für die Fachbereiche zu stark einschränkt. Eine solche Vorgabe würde die Akzeptanz der WL in der Wirtschaft und auch bei Kantonen schwächen. Es wird empfohlen, auf eine solche Vorgabe zu verzichten und stattdessen die oben genannten Regeln zur Besetzung von Leitungsfunktionen anzuwenden, damit jeweils die geeignetste Person für einen Posten gefunden werden kann.

d) Entschädigung der FB-Mitglieder

In den Stakeholdergesprächen wurde die Frage der Entschädigung der Milizangehörigen gestellt. In der Regel wurde festgehalten, dass die aktuelle Entschädigung von 250 Franken pro Tag tief sei; dies stelle aber kein Grund für allfällige Rekrutierungsprobleme für Mitglieder der Fachbereiche dar. Die Motivation zur Mitwirkung liege überwiegend ausserhalb des monetären Bereichs. Die Frage einer Anpassung der Entschädigung für die Fachbereichsmitglieder wurde aufgrund dieser Rückmeldungen nicht vertieft geprüft. Sollten in Zukunft trotz der Einschätzungen im Projekt RWL infolge der Entschädigungsproblematik Rekrutierungsprobleme auftreten, so wäre zu prüfen, ob die Weisungen des WBF zur Entschädigung angepasst werden sollten, und unter welchen Voraussetzungen die Miliztätigkeit der WL-Organisation über eine Regelung in der Erwerbssersatzordnung entschädigt werden könnte.

4.2 Kernprozesse der WL

4.2.1 Übersicht

Eine vertiefte Bestandsaufnahme der bestehenden Prozesse war angesichts der Personalsituation im Amt nicht möglich und wurde durch das GS-WBF bzw. das BWL unter Hinweis auf die Arbeitsbelastung als momentan weder mach- noch wünschbar beurteilt. Die Arbeiten haben gezeigt, dass nur vereinzelt durchgängige Prozessbeschreibungen für die Leistungserstellung und deren Abstimmung mit den Support- und Führungsprozessen der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung vorliegen. Jeder Fachbereich verfügt über eigene Praktiken der Leistungserfüllung. Eine Vereinheitlichung und Harmonisierung der Basisprozesse dürfte ein besseres Wissensmanagement und eine gezieltere Aufgabenerfüllung ermöglichen. Auch kann festgehalten werden, dass das Digitalisierungspotenzial in der gesamten Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sehr hoch ist. Die meisten Prozesse mit Externen funktionieren analog und es bestehen kaum medienbruchfreie, automatisierte Prozesse des Monitorings oder der Lagebeurteilung. Vor einer Umsetzung der digitalen Transformation müssen das Projekt Datenmanagement (Einführung GEVER sowie einer Datenablage, die auch für die Mitarbeitenden der Fachbereiche zugänglich ist) erfolgreich vorangetrieben werden und die wichtigsten Prozesse der WL-Organisation definiert und beschrieben sein.

Im Rahmen der Workshops mit dem Amt wurde der Kernprozess (Strategieprozess WL) geprüft und grundsätzliche Vorschläge zu deren Optimierung gemacht (rollierender Prozess anstelle der 4-jährlichen Überarbeitung). Ebenso wurde vorgeschlagen, den Zieldefinitionsprozess breiter zu diskutieren und politische Entscheidungsträger einzubeziehen. Im Rahmen der Arbeiten am Rohstoff für eine revidierte Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie an einem Konzept für das Rollenmodell DWL wurden Vorschläge für die Anpassung der Führungsstrukturen erarbeitet, so dass einheitliche Prozesse der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung entstehen können für Monitoring, Aufsicht und Entscheidungsprozesse.

Nicht zuletzt angesichts der fehlenden Ressourcen musste in den Workshops festgestellt werden, dass selbst erkannte mögliche Mangellagen durch die WL nicht immer mit dem nötigen Tempo oder der nötigen Entschlossenheit adressiert werden (je nach Fachbereich unterschiedlich). Auch erfolgen proaktive Kontaktnahmen im Falle festgestellter Verzögerungen im Bereich der Vorbereitungsmaßnahmen bei den fachlich zuständigen Instanzen von Bund, Kantonen und Wirtschaft je nach Fachbereich sehr unterschiedlich.

Vor diesem Hintergrund werden die Eskalationswege im Falle einer festgestellten oder drohenden, aber nicht adressierten Mangellage in den Vorschlägen für eine revidierte Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung definiert. Sie sollten im Rahmen der Umsetzung ab dem Jahr 2022 und in der Verwaltung besser bekannt gemacht werden.

Ebenso soll durch die Stärkung des Bewusstseins für die Aufsicht und die Verantwortung für das Thema WL Eskalationen rechtzeitig gewagt und (negative) Kompetenzkonflikte ausgeräumt werden können.

Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden Massnahmen zur Verbesserung der Kernprozesse erarbeitet und durch den Steuerungsausschuss zur Umsetzung empfohlen:

1. Führungs- und Controlling-Rhythmus WL erhöhen (rollende, jährliche Planung; Dynamisierung des aktuellen 4-Jahresprozesses).
2. Einheitliche Methodik und Prozesse für Auftragserfüllung, Projektführung, Dokumentation und Wissenstransfer, Supportprozesse klarer installieren, zuordnen und auf die strategischen Ziele der WL ausrichten. Ebenso: Managementprozesse definieren und transparent gestalten (AKV zwischen DWL, Führungssitzung WL sowie GL und weiteren Einheiten; «Entscheidshygiene»).
3. Kernprozesse konkret definieren (vom «was» zum «wie») und digitalisieren. Dabei können Ansätze aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft einbezogen werden wie z.B. «Gamification-Ansätze» oder «open source»-intelligence.

4. Datencockpits installieren:
 - a. systematisches Datenmanagement (welche Daten, zu welchem Zweck, wie und durch wen erheben, speichern, auswerten);
 - b. Trendanalysen erstellen, mit Szenarien und Modellen arbeiten können.
5. Business Continuity Management der WL gewährleisten (interne Betriebs- und Organisationsrisiken adressieren).

Gestützt auf die bestehenden Rechtsgrundlagen, die Ergebnisse aus den Projektarbeiten und aus den Empfehlungen des Steuerungsausschusses hat die Projektleitung einen Leistungsgruppenkatalog sowie einen Vorschlag für eine Prozesslandkarte erarbeitet. Diese haben Entwurfscharakter und dienen als Basis für die ab 2022 in Umsetzungsprojekten der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zu startenden weiteren Arbeiten an der Leistungs- und Prozessthematik. Mit einer durchgängig und möglichst einheitlich strukturierten Prozesslandschaft und dank einer besseren Abstimmung der verschiedenen Prozessarten soll das BWL als zentrale Schaltstelle der WL-Organisation professionalisiert werden, damit die Erwartungen der Fachbereiche besser abgedeckt werden und die Aufgaben gemäss Art. 6 WVLV korrekt ausgeübt werden können. Diese Professionalisierung setzt insbesondere eine digitale Transformation der Kernprozesse der WL-Organisation voraus.

4.2.2 Führungs- und Controlling-Rhythmus WL erhöhen

Wie bereits erwähnt, werden die Kernprodukte und -prozesse der WL grundsätzlich als sinnvoll bezeichnet. Doch war das Ziel der Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes eine raschere, gezieltere und flexiblere Reaktion auf drohende oder bereits eingetretene schwere Mangellagen. Zwar macht der Planungshorizont des aktuellen Führungs- und Controlling-Rhythmus von vier Jahren durchaus Sinn, aber der Prozess sollte neu rollierend durchgeführt werden, sodass die Massnahmen jährlich auf ihre Aktualität geprüft werden können und die Gefährdungsanalyse jeweils auch gleich eine Definition oder die Aktualisierung von Massnahmen mit sich bringt. Diese "Dynamisierung" des Führungsrhythmus setzt indes eine Verstärkung des BWL voraus, da bislang die Berichte und Analysen des Amtes nicht von einer speziell hierfür dedizierten Stelle erstellt wurden, sondern jeweils im Rahmen von internen Projekten an interessierte Mitarbeitende des Amtes vergeben wurden. Damit konnte wenig Erfahrungs- und Prozesswissen angesammelt werden und die Erarbeitung der Kernprodukte des Führungs- und Controllingrhythmus wurde jedes Mal wieder neu entwickelt. Eine Erhöhung der Frequenz sowie die Einsetzung einer dedizierten Stelle für die Erarbeitung der Produkte – unter Einbezug der Fachbereiche, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft könnte die Visibilität und die Relevanz der WL mit relativ wenig Aufwand merklich erhöhen.

4.2.3 Einheitliche Methodik und Prozesse und Definition der Managementprozesse

Innerhalb der WL nehmen die Fachbereiche eine Schlüsselrolle ein. Diese werden durch die Geschäftsstellen des BWL unterstützt. Allerdings hat gemäss Angaben des BWL jede Geschäftsstelle eine weitgehend eigene Praxis der Auftragserfüllung, des Controllings, der Projektabwicklung oder des Wissensmanagements. Ausserdem sind die Geschäftsstellen bislang nicht oder kaum involviert in die Supportprozesse für Budgetierung und Geschäftsberichterstattung an den Bundesrat.

Es drängt sich vor diesem Hintergrund auf, dass innerhalb der WL-Organisation ein gemeinsames, möglichst harmonisiertes Set an Prozessen für die Auftragserfüllung, die Projektführung, die Dokumentation und den Wissenstransfer erstellt wird.

Ebenso müssen die Supportprozesse klarer installiert und bekannt gemacht werden (wann müssen die Fachbereiche auf welchem Kanal allfällige Ressourcenbedürfnisse für die kommenden Jahre melden), so dass die Fachbereiche bei der Massnahmenentwicklung via Geschäftsstellen auch die mit der

Massnahmenvorbereitung allenfalls verbundenen Ressourcenbedürfnisse für den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu Budget und Finanzplan einbringen können¹³. Nur so kann zwischen strategischen Geschäftszielen und Aufgaben sowie dem Finanzplan eine Abstimmung erfolgen. Eine solche hat bislang gemäss Angaben des Amtes nicht oder nur sehr rudimentär stattgefunden. Dies hat dazu geführt, dass zwar jährlich etliche Projekte als Jahresziele definiert wurden, diese aber mangels Ressourcen jeweils auf das Folgejahr übertragen wurden. Mit einer Ausrichtung der Supportprozesse auf die strategischen Ziele der WL sollte eine solche Praxis in Zukunft vermieden werden und allfällige Probleme klar adressiert werden können.

Es muss zudem klarer definiert und umgesetzt werden, wer innerhalb der WL-Organisation welche Verantwortung für die Definition von Zielen, Massnahmen, Finanzen und Controlling hat. Zwar sind entsprechende Grundlagen in der aktuellen Geschäftsordnung des BWL vorhanden. Sie sind aber gemäss Angaben des Amtes WL-intern zu wenig bekannt oder sie werden nicht gemäss den Regeln angewandt.

4.2.4 Kernprozesse konkret definieren (vom «was» zum «wie») und digitalisieren

Die Geschäftsprozesse der WL-Organisation sind bislang nicht nach einheitlichen für die gesamte Organisation geltenden Grundsätzen definiert.

Die Geschäftsstellen und Fachbereiche gestalten die Prozesse gemäss Angaben des Amtes in weiten Teilen nach eigenem Ermessen. Dies führt denn auch dazu, dass nicht nur die einzelnen Prozessarten (Geschäfts-, Führungs- und Supportprozesse) zu wenig aufeinander abgestimmt sind, sondern auch dazu, dass die Erarbeitung von Vorbereitungsmassnahmen von Fachbereich zu Fachbereich auch prozessual unterschiedlich gehandhabt wird. So ist zum Beispiel nicht durchgängig geklärt, ob die Vorbereitungsmassnahmen einer Vernehmlassung oder Konsultation zu unterziehen sind. Auch ist nicht festgelegt, wie die Fachbereiche untereinander über die jeweils in Arbeit stehenden Vorbereitungsmassnahmen orientiert werden. Schliesslich fehlten bis vor Kurzem noch allgemeine Regeln zur internen und externen Kommunikation über die erarbeiteten Kernprodukte der WL. Letztere wurden nun im Zuge eines Kommunikationskonzepts der WL definiert.

Die Datenbeschaffung für die laufende Lagedarstellung und -beurteilung basiert sehr stark auf Excel-Listen oder Word-Formularen. Eine Zusammenarbeit zur Datenbeschaffung beispielsweise mit dem Bundesamt für Statistik ist nicht installiert. Eine automatisierte, auf strukturierte Daten abgestützte Informationsbeschaffung findet nicht statt. Ferner fehlt eine Einbettung des Lagebildes der WL in ein Lagebild der Schweiz – beispielsweise via die Elektronische Lagedarstellung (ELD).

In den Gesprächen mit Stakeholdern wurde moniert, dass die WL in Sachen Digitalisierung und Szenarienbildung sowie das Arbeiten mit Modellen ein grosses Steigerungspotenzial aufweist. In diesem Sinne könnte dann auch die Massnahmendefinition und die Vorbereitung auf Mangellagen stärker als bisher in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft erfolgen.

Im Bereich der Entscheidvorbereitung zuhanden der politischen Behörden (*policy advice*; Rechtsetzung, Ziele und Vorgaben) bestehen bislang keine einheitlichen Abläufe; dies insbesondere wohl auch, weil es keine zentral geführte Geschäftskontrolle gibt. Es ist in der Regel die oder der Geschäftsstellenleitende, die bzw. der entscheidet, ob und in welchem Umfang die Fachbereiche in eine Ämterkonsultation einbezogen werden oder umgekehrt die Vorbereitungsmassnahmen der Fachbereiche bundesintern in eine Konsultation gehen.

Fehlende Prozessbeschreibungen und das Fehlen von einheitlichen Abläufen wurden in den Workshops auch moniert hinsichtlich des Themas Aufsicht und Controlling sowie zur Aufgabe der Vernetzung (hierzu unten in Ziffer 4.4 bzw. 4.5).

Es wird vor diesem Hintergrund dringend empfohlen, die Kernprozesse der WL-Organisation mit Amt und Fachbereichen gemeinsam zu erfassen und zu optimieren. Gestützt auf diese Arbeiten und unter

¹³ Bis heute waren die Fachbereiche gar nicht in das Thema Ressourcenplanung involviert. Das war Sache des Amtes und die Fachbereiche wurden darüber nicht befragt oder in Kenntnis gesetzt.

Beachtung der Arbeiten am parallellaufenden Projekt «Datenmanagement» sollte ein umfassendes Programm zur schrittweisen digitalen Transformation der WL-Organisation in Angriff genommen werden. Selbstredend muss diese auch die Anforderungen des *Business Continuity Management* (BCM) beachten.

4.2.5 Datencockpits installieren

Wie erwähnt, sind die Datenflüsse innerhalb der WL-Organisation stark nach Fachbereichen segmentiert und unterschiedlich strukturiert. Ein einheitliches Cockpit zur Lagedarstellung existiert nicht. Ein solches ist angesichts der Breite der von der WL abgehandelten Themen und Aufgaben sowie der unterschiedlichen Marktstrukturen auch kaum im Rahmen eines gemeinsamen Instrumentes umzusetzen. Nichtsdestotrotz sollte die WL auf Basis der bestehenden, allenfalls im Rahmen eines Digitalisierungsvorhabens zu optimierenden Datenflüsse ein Datencockpit anstreben, das mit möglichst aktuellen oder gar Echtzeit-Daten arbeitet und die Lageentwicklung in den von der WL zu verantwortenden Bereichen laufend abbildet und Lagebeurteilungen zulässt.

Ein solches Datencockpit setzt ein systematisches Datenmanagement voraus (welche Daten, zu welchem Zweck, wie und durch wen zu erheben, zu speichern, auszuwerten usw.). Das Cockpit müsste zudem einerseits in eine Bundesarchitektur eingebettet sein, andererseits mit den bestehenden Systemen der Wirtschaft verknüpft sein.

Mit diesem Datencockpit liessen sich in der Folge Trendanalysen vornehmen, Szenarien erstellen und im Rahmen von Modellen die bestehenden Vorbereitungsmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit hin testen. Auch hier liesse sich mit Exponenten aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Für einen Einbezug der Zivilgesellschaft in die Vorbereitungsmaßnahmen wären z.B. Ansätze der *Gamification*¹⁴ denkbar. Demnach könnten die Vorbereitungsmaßnahmen namentlich im Rahmen von Hackathons¹⁵ durch weite Kreise auf ihre Tauglichkeit hin getestet werden.

4.2.6 BCM¹⁶ der WL-Organisation gewährleisten

In den Workshops mit dem BWL wurde festgestellt, dass das *Business Continuity Management* (BCM) des Amtes selbst wenig entwickelt ist. Es sind zwar erste Überlegungen zu einer *Business Impact Analyse* durchgeführt worden, doch ist angesichts der fehlenden Definition und Beschreibungen der Kernprozesse nicht festgelegt worden, welche Prozesse in welcher Form und in welcher Reihenfolge im Falle einer Krise immer oder nur mit Verzögerung gewährleistet werden können. Eine Umsetzungsstrategie und oder ein *Business Continuity Plan* (BCP) auf Stufe WL-Organisation ist soweit ersichtlich bislang noch nicht erstellt worden. Somit sind noch keine Massnahmen definiert, zur Aufrechterhaltung / Wiederherstellung kritischer Leistungen und Prozesse. Ersatz- und Einsatzpläne für unerlässliches Personal, Arbeitsplätze, kritische Ressourcen für die gesamte WL-Organisation sind kaum vorhanden¹⁷.

¹⁴ Gamification bedeutet, spielerische Mechaniken anzuwenden, um beim Lernenden ein gewünschtes Verhalten zu erzielen.

¹⁵ Hackathon ist eine kollaborative Soft- und Hardwareentwicklungsveranstaltung. Ziel eines Hackathons ist es, innerhalb der Dauer dieser Veranstaltung gemeinsam nützliche, kreative oder unterhaltsame Softwareprodukte herzustellen oder, allgemeiner, Lösungen für gegebene Probleme zu finden. <wikipedia (deutsch), besucht am 26.11.2021>.

¹⁶ BCM: Betriebliches Kontinuitätsmanagement. BCM ist ein Vorsorgekonzept, welches zum Ziel hat, den Fortbestand und -gang des Geschäftsbetriebs auch unter erschwerten Bedingungen zu sichern.

¹⁷ Es gibt ein BCM für die Prozesse des BWL, welche sich hauptsächlich auf die Arbeitsplätze und die kritischen Ressourcen des BWL konzentriert.

4.2.7 Weitere genannte Massnahmenvorschläge ausserhalb der WL

Im Rahmen der Workshops mit dem Amt wurde auch Handlungsbedarf hinsichtlich eines integrierten Risikomanagements des Bundes eruiert. Heute nehmen innerhalb des Bundes verschiedene Stellen aus verschiedenen Perspektiven Aufgaben im Bereich des Risikomanagements und damit der Krisenvorsorge und -bewältigung wahr. Anregungen zur Optimierung dieser Situation und der besseren Abstimmung zwischen den involvierten Stellen der Bundeskanzlei, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, des BABS und des BWL wurden an das GS-WBF weitergegeben. Sie waren indes nicht im Rahmen des Projektes RWL zu adressieren.

Auch Hinweise aus den Stakeholdergesprächen, wonach der «Werkzeugkasten» der WL ergänzt werden sollte (z.B. Verträge zur Sicherung von Produktionskapazitäten im Ausland) wurden in den Workshops mit dem Amt besprochen. Es zeigte sich indes, dass entsprechende Rechtsgrundlagen im LVG bereits vorhanden sind, so dass auf eine entsprechende Empfehlung im Rahmen des vorliegenden Berichts verzichtet wird.

4.3 Vernetzung

4.3.1 Übersicht

Wie in Ziffer 3.2 gezeigt, setzt eine wirksame WL eine starke Zusammenarbeit innerhalb der Sektoren und Branchen sowie zwischen der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und den Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung voraus. Zudem machen Versorgungskrisen in aller Regel nicht vor Landesgrenzen Halt. Im Krisenfall betrifft eine Unterversorgung oft nicht bloss die Schweiz, sondern Europa oder sogar die Weltwirtschaft. Krisen verlangen daher auch eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung im internationalen Rahmen. Diese internationale Dimension macht es nötig, über Informationen bezüglich Art und Umfang der Störungen sowie über die von anderen Staaten ergriffenen Massnahmen zu verfügen. Ebenso hat die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung Verbesserungspotenzial bei der internationalen Vernetzung ausgemacht, mit dem Ziel, nicht alles selber neu erfinden zu müssen und vor allem auch den Informationsfluss zu Themen der WL weiter zu verbessern. In diesem Sinn wird empfohlen, dass die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und das BWL sich stärker als bisher als Vernetzungsplattform für Verwaltung, Wirtschaft, Kantone und Wissenschaft positioniert und damit das Thema Wirtschaftliche Landesversorgung laufend im Fokus hält und neuen Erkenntnissen anpassen kann. Dabei sollte sich die WL leiten lassen vom Grundsatz, dass nicht alles selbst zu machen ist, sondern durchaus von guten Beispielen aus dem In- und Ausland profitiert werden soll. Die WL muss zudem in der Lage sein, jeweils die beste Expertise für ein Thema zu mobilisieren.

Die Wirtschaft, die Bundesverwaltung und die Kantone müssen die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und des BWL besser kennen.

Erste Schritte hierzu sind dank der geführten Gespräche des Projekts RWL bereits erfolgt. Weitere Massnahmen werden jedoch nötig sein. So sind im Projekt zur besseren Bekanntheit und Vernetzung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung innerhalb der Verwaltung im internationalen Kontext und zur Sicherung des bestehenden Beziehungsnetzes zur Privatwirtschaft im In- und Ausland die folgenden Massnahmen eruiert worden:

1. «Mainstreaming»: Bekanntheit der Aufgaben, Funktionsweise und Relevanz der WL bei der Wirtschaft, bei den Kantonen, bei der Wissenschaft und in der Verwaltung erhöhen. Externe Kompetenzen (namentlich der Wissenschaft) nutzen.
2. Achse BWL – Bundesämter stärken: namentlich regelmässiger Austausch mit Verwaltungseinheiten gemäss Art. 8 VWLV, Unklarheiten / Kompetenzkonflikte proaktiv bereinigen.
3. Verstärkung SPOC für Kantone und Aufgabenklärung mit den Kantonen (Vorgaben, Aufgaben im Vollzug, Controlling).
4. Internationale Vernetzung verstärken: z.B. durch Schaffung eines SPOC Internationales und/oder direkte Kontakte mit ausländischen Firmen → von Erfahrungen anderer lernen.

5. Interne Vernetzung: FB-übergreifende Zusammenarbeit, BWL-Geschäftsstellen als Plattform des Austausches; BWL-interne Austauschgefässe stärker und gezielter nutzen (z.B. BWL-Talk).
6. WL in übergeordnete, politische Aktivitäten (Konferenzen, Absprachen, usw.) involvieren.

4.3.2 «Mainstreaming»

Gemäss Erkenntnissen aus den Gesprächen mit Vertretungen der Verbände und aus der Verwaltung sind Aufgabe, Organisation und Funktionsweise der WL-Organisation bei wichtigen Akteuren in der Bundesverwaltung, in der Wirtschaft und in der Wissenschaft wenig bekannt. Dies hängt damit zusammen, dass Fragen der Versorgung in der Schweiz lange kaum mehr als Problem wahrgenommen wurden – was durchaus auch als Erfolg der WL-Organisation betrachtet werden kann, zumal sie in den vergangenen Jahren immer wieder erfolgreich intervenieren und Mangellagen verhindern konnte (z.B. Niedrigwasser im Rhein 2015 und 2018 oder anlässlich des Ausfalls der Raffinerie Cressier). Mit der Pandemie hat sich die Relevanz einer guten Vorbereitung auf Mangellagen deutlicher gezeigt. Auch ist klargeworden, dass die Bevölkerung und die Wirtschaft wissen müssen, dass der Staat im Falle einer länger dauernden und komplexen Krise nur dann eingreift, wenn die Wirtschaft ihren Versorgungsauftrag nicht mehr wahrnehmen kann. Die Eigenverantwortung und Solidarität der Bürgerinnen und Bürger ist somit auch in der Versorgung gefragt und dies ist der Bevölkerung auch immer wieder bewusst zu machen. Dies soll gestützt auf den verstärkten Vollzug des gesetzlichen Informationsauftrages der WL erfolgen. Dank einer verstärkten Vernetzung der bzw. des DWL und der übrigen Führungspersonen sollen auch die Kompetenzen aus der Wissenschaft systematischer in die Arbeiten der WL-Organisation einbezogen werden. Dies setzt voraus, dass die oder der DWL noch stärker als bis anhin auch öffentlich über Ziele, Massnahmen und Stand der Umsetzung orientiert.

4.3.3 Achse BWL – Bundesämter stärken und Einbezug der Kantone intensivieren

Bereits heute tauscht sich der DWL mit den Verwaltungsstellen des Bundes, die Aufgaben der WL wahrnehmen, aus. Diese sind zudem grundsätzlich in den verschiedenen Fachbereichen vertreten. Im Rahmen der Workshops mit dem BWL wurde gewünscht, dass der Vollzug von Art 8 VWLV intensiviert und diese Zusammenarbeit vertieft werden soll. Dadurch soll einerseits die Vorbereitung auf Versorgungskrisen und die Bewältigung einer Krise in den einzelnen Wirtschaftssektoren verbessert und allfällige Unklarheiten zwischen den betroffenen Stellen rechtzeitig ausgeräumt werden. Andererseits kann dadurch besser vom Know-how und von den Netzwerken anderer Bundesämter bei Vorbereitung, Intervention, Aufsicht und Krisenbewältigung profitiert werden. Es wird empfohlen, diese Zusammenarbeit mit den Ämtern des Bundes nach Massgabe der Ziele und Prioritäten der WL zu vertiefen, was auch im Sinne des LVG ist, denn der Gesetzgeber ist bei dessen Erlass davon ausgegangen, dass die WL sich stark auch auf Stellen ausserhalb des LVG-Geltungsbereichs abstützt, weshalb der Bundesrat auch die Bestimmung von Art. 8 VWLV erlassen hat, die die bzw. den DWL ermächtigt, die genannten Bundesstellen mit Aufgaben der WL zu beauftragen.

Ähnliches gilt auch für den Einbezug der Kantone. Diese sollten systematisch in die Vorbereitung von Massnahmen einbezogen werden, da in vielen Fällen auch die Kantone von Massnahmen betroffen sind. Nur wenn bei Erarbeitung und Erlass der Vorbereitungsmassnahmen systematisch die Rolle der Kantone geprüft und sie die Massnahmen auf ihre Vollzugstauglichkeit geprüft haben, kann das System nachhaltig funktionieren.

Die Fachbereiche sollten daher – via die zentrale Stelle des BWL für die Kantone – diese als Vollzugspartner bei der Erarbeitung von Massnahmen konsultieren und dadurch auch die Erwartungen hinsichtlich Vollzugs und Controlling der Vorbereitungsmassnahmen an die Kantone klären.

Es wäre zudem zu empfehlen, zugunsten der Kantone den bestehenden Kontaktpunkt von heute 20% auf z.B. die früher einmal bestehende Kapazität von 100% aufzustocken und die Schulungen der Kantone zum Thema WL zu intensivieren.

4.3.4 Internationale Vernetzung verstärken

Versorgungskrisen lassen sich immer weniger allein durch nationale Massnahmen bewältigen und verlangen eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung im internationalen Rahmen. Dabei wird die WL verstärkt mit dem EDA zusammenarbeiten haben. Die internationale Dimension von Mangellagen macht es nötig, über Informationen bezüglich Art und Umfang der Störungen sowie über die von anderen Staaten ergriffenen Massnahmen zu verfügen. Der Bundesrat schloss, dass eine verstärkte Kooperation der Landesversorgung im internationalen Rahmen angezeigt sei. Allerdings hat das BWL seither nur wenig internationale Kontakte pflegen können. Ein wichtiger Kontakt besteht bei der Internationalen Energieagentur (IEA). Ebenso verfügt der Fachbereich Logistik über ein Netzwerk von Hafenagenten. Weitere bilaterale Kontakte erfolgen einzig punktuell. Es wurde sowohl in den Gesprächen mit den Stakeholdern als auch in den Workshops mit den Mitarbeitenden des BWL klar betont, dass das BWL hier einen Nachholbedarf hat und beispielsweise entlang der verschiedenen Bedrohungsszenarien bzw. gestützt auf die definierten Vorbereitungsmaßnahmen stärker auch mit dem Aussennetz des EDA oder mit internationalen Partnern zusammenarbeiten sollte. Dabei ist auch auf das bestehende Netzwerk der Fachämter des Bundes abzustellen.

Sinnvoll wäre es, wenn innerhalb des BWL ein *Single point of contact* (SPOC) für Internationales geschaffen werden könnte, um systematisch auch von Erfahrungen anderer lernen zu können und bei der Vermittlung von Kontakten und der Pflege des internationalen Netzwerks aktiv zu sein.

4.3.5 Interne Vernetzung

Auch innerhalb der WL-Organisation bestehen zwischen den Geschäftsstellen im BWL sowie zwischen den Fachbereichen vielfach Silostrukturen. Informationen werden nicht oder zu wenig geteilt, es besteht kein Standardprozedere der gegenseitigen Konsultation zwischen den Fachbereichen oder den Geschäftsstellen. Die Aufbauorganisation mit BWL/Geschäftsstellen sowie den Fachbereichen birgt eine Gefahr des Siloverhaltens. Bis zu einem gewissen Grad wird eine Fokussierung auf die eigenen Fachthemen künftig weiterhin nötig sein. Aber die interne Zusammenarbeit soll künftig transversaler und damit agiler ausgerichtet sein. Dies ist einerseits eine Kulturfrage und andererseits auch eine Frage der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsweise und internen Zusammenarbeit: Dank der neu aufgestellten und gestärkten GL-Sitzung der WL-Organisation und einer intensivierten internen Kommunikation innerhalb des BWL sollen diese Silos durchlässiger gelebt und mehr Agilität und Transversalität bei der Aufgabenerfüllung ermöglicht werden. Dazu gehört auch, dass sich die BWL-Geschäftsstellen verstärkt auch als Plattformen des Austausches und des Zusammenspiels verstehen und in ihrer konkreten Aufgabenerfüllung proaktiv weitere Fachpersonen (andere Geschäftsstellen, Sektion Vorratshaltung, Recht & Compliance, Kantone & Kommunikation) miteinbeziehen sollen. Schliesslich sollen auch die BWL-Mitarbeitenden die Austauschgefässe stärker und gezielter nutzen. Bei der Vernetzung kommt auch den Fachbereichen eine wichtige Rolle zu. Sie bringen Fachwissen und Erfahrungen aus der Wirtschaft sowie wirtschaftliche Beziehungen für die WL ein. Dies tun sie bisher innerhalb der Fachbereiche regelmässig, doch wird ihre Tätigkeit ausserhalb des eigenen Fachbereiches noch nicht hinreichend bekannt gemacht. So wäre es z.B. in der Corona-Krise während der ersten Welle sehr nützlich gewesen, das Netzwerk des Fachbereiches Heilmittel anzuzapfen. Es wäre daher zu empfehlen, dass die Aufgaben und Tätigkeiten der Fachbereiche innerhalb der WL-Organisation (Silos abbauen), aber auch innerhalb der Bundesverwaltung besser bekannt gemacht würden (Art. 8 VWLV).

4.4 Risikomanagement, Compliance und Aufsicht

4.4.1 Übersicht

Die Massnahmen zur Verbesserung des Risikomanagements und des Monitorings sind in den Workshops grundsätzlich definiert worden. Viele grundlegende Prozesse und Standards sind im BWL nicht oder noch nicht ausreichend vorhanden. Es muss zuerst Basisarbeit geleistet werden, damit die möglichen Konzepte für zeitgemässe, möglichst digitale Monitoringsysteme erarbeitet werden können. Ausserdem wurde festgestellt, dass für eine bessere Ausübung der genannten Aufgaben auch die Führung (DWL und operative Leitung BWL) dem Thema ausreichend Aufmerksamkeit widmen müssen. Für die

Umsetzung der Empfehlungen 6 und 7 des Berichts Borbély und zur Stärkung der Aufsicht über den Vollzug des LVG wurden im Steuerungsausschuss die folgenden Stossrichtungen für gut befunden:

1. Kompetenzen der MA erweitern: Schulungen für Compliance, Aufsichts- und Vollzugsfragen durchführen;
2. Ressourcen für Aufsicht ausbauen:
 - a. Externe Ressourcen einsetzen (Wissenschaft, PLO, andere Wirtschaftsakteure) zwecks Qualitätssicherung der Arbeiten in den Geschäftsstellen;
 - b. Eigene Mittel erhöhen: Personalkredit und Sachmittel;
3. Publikation von Lagebild und Massnahmenerfüllung (Stärkung Resilienz);
4. Einbezug der Kantone als Teil des Vollzugs- und Aufsichtsapparats;
5. Fachbereiche:
 - a. Periodische Selbst-Assessment zu Interessenkonflikten der FB-Mitglieder und Deklaration von Interessenbindungen;
 - b. Anforderungsprofile für Besetzung der FB-Funktionen;
 - c. Publikation der Namen und Expertise der Mitglieder der FB.

4.4.2 Kompetenzen der MA erweitern: Schulungen für Compliance, Aufsichts- und Vollzugsfragen durchführen

Das BWL ist gemäss Art. 6 VWLV zuständig für die Schulung der Angehörigen der Miliz. In diesen Schulungen sollen neu auch Fragen der Aufsicht über den Vollzug aufgenommen werden, um die Mitarbeitenden des BWL und der Fachbereiche in Fragen der Aufsicht über den Vollzug zu sensibilisieren. In den Workshops mit dem BWL wurde gelegentlich moniert, dass das BWL davon wegkommen müsse, die Lage nur zu beobachten, sondern auch intervenieren muss. Dies gilt gerade auch in Bezug auf die Frage, ob die Vorbereitungsmaßnahmen auch tatsächlich einen Stand haben, die eine Mangellage erfolgreich bewältigen lassen. Alle Mitarbeitenden des BWL und insbesondere die Mitarbeitenden der Geschäftsstellen müssen insofern nicht nur «Dienstleisterinnen bzw. Dienstleiter» sein, sondern sie müssen auch festgestellte Unzulänglichkeiten in der Vorbereitung von Massnahmen gegenüber der vorgesetzten Stelle oder der bzw. dem DWL melden und damit helfen, den verlangten Vorbereitungsstand zu erreichen.

4.4.3 Ressourcen für Aufsicht ausbauen

Die WL-Organisation publiziert alle vier Jahre einen «Bericht zu den Massnahmen». Darin ist der Stand der Massnahmenvorbereitung entlang der Aufgabenfelder der WL bzw. für jeden «Versorgungsprozess» abgebildet. Dies ist grundsätzlich richtig und kann beibehalten werden. Um eine möglichst krisenresistente Versorgung zu gewährleisten, ist die Erarbeitung einer Übersicht des aktuellen Status der Massnahmen unabdingbar. So können gezielte Anpassungen einzelner Massnahmen an veränderte Rahmenbedingungen vorgenommen und allenfalls vorhandene Lücken in der Vorbereitung identifiziert werden. Dieser 4-jährliche Prozess ist, wie bereits erwähnt, grundsätzlich angemessen, aber im Vollzug zu statisch. Die Dynamik der Versorgungsprozesse macht es nötig, diesen 4-Jahreszyklus zu ergänzen und in einen rollierenden Prozess umzugestalten. Dazu gehört auch, dass die Beurteilung zum Stand der Vorbereitung und mithin auch die Aufsicht über die Vorbereitungsmaßnahmen ausgebaut werden. Es sollte jährlich eine Aufsichtsplanung definiert werden, entlang derer das BWL in Zusammenarbeit mit weiteren Stellen des Bundes und / oder der Kantone festlegt, in welchen Bereichen welche Aufsichtsmaßnahmen durchgeführt werden.

Dies setzt einen gewissen Ausbau der Ressourcen beim BWL voraus, für die Planung und Vollzug der verstärkten Aufsicht, aber auch für das Ergreifen allfälliger Massnahmen, falls Mängel im Rahmen des

Vollzugs festgestellt werden. Gewisse zusätzliche Spielräume im Bereich der Aufsicht könnten entstehen, wenn das BWL die Möglichkeiten zur Delegation gemäss Art. 60 LVG stärker ausnutzen würde¹⁸.

4.4.4 Publikation von Lagebild und Massnahmenerfüllung (Stärkung Resilienz)

Wie erwähnt, soll fortan ein Datencockpit der WL installiert werden. Darin sollten die Erkenntnisse der verschiedenen Berichte der WL (Gefährdungsanalyse, Ziele und Prioritäten sowie Massnahmenbericht) und die dafür verwendeten Daten möglichst in strukturierter Form publiziert – und sofern keine Geschäftsgeheimnisse betroffen sind – auch in Form von *open data* zugänglich gemacht werden. Damit würde zusätzlich zu den allgemeinen Appellen und zur Information der Bevölkerung ein Beitrag geleistet werden können, damit die Wirtschaft und die Bevölkerung sich jeweils einfach und aktuell über die Versorgungslage informieren können. Derart informiert können Massnahmen besser aufeinander abgestimmt werden oder es lassen sich dezentral leichter Entscheide fällen, die auf eine gesicherte Datenbasis abgestützt werden können. Insofern könnte eine Publikation und eine laufende Aktualisierung der Datenlage ein Beitrag an die Resilienz der Schweiz sein und es liessen sich auch allfällige Lücken in der Vorbereitung dank des Einbezugs weiterer Kreise besser entdecken und adressieren.

4.4.5 Verstärkter Einbezug der Kantone als Teil des Vollzugs- und Aufsichtsapparats

Die wirtschaftliche Landesversorgung ist eine Bundeskompetenz. Den Kantonen kommt im Bereich des LVG grundsätzlich keine eigenständige Versorgungsaufgabe zu. Beim Vollzug des Gesetzes hingegen spielen sie eine wichtige Rolle, indem sie den Vollzug einer Massnahme auf ihrer Stufe gewährleisten müssen.

Gemäss Art. 59 LVG erlassen die Kantone die organisatorischen Vorschriften für den Vollzug der ihnen übertragenen Aufgaben und bestellen die erforderlichen Organe. Erlässt ein Kanton die notwendigen Ausführungsbestimmungen nicht rechtzeitig, so trifft der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die vorläufigen Anordnungen. Die Kantone müssen jederzeit in der Lage sein, die ihnen übertragenen Aufgaben zu übernehmen. Die Kantone haben dafür besorgt zu sein, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen des Bundes die kantonalen und allenfalls kommunalen Kaderpersonen aus- und weiterzubilden.

Das BWL ist zuständig für die Aufsicht über die Vorbereitungen und den Vollzug von Massnahmen durch die Kantone.

Die von der WL-Organisation vorbereiteten wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen müssen von den Fachbereichen in enger Abstimmung mit allen Anspruchsgruppen – Branchen, andere Bundesstellen und auch Kantone – laufend auf ihre Wirksamkeit und Praxistauglichkeit überprüft und falls nötig angepasst werden.

Gespräche mit Kantonsvertretungen haben gezeigt, dass diese Abstimmung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen nicht mit letzter Konsequenz erfolgt. Kantonsvertreter haben sich namentlich gewünscht, besser über Vorgaben und Erwartungen des Bundes – und damit der Fachbereiche – informiert zu werden. Es wurde in diesem Zusammenhang im Steuerungsausschuss des Projektes auch diskutiert, ob den Kantonen ein eigener Fachbereich gewidmet werden sollte. Dabei kam

¹⁸ Der Bundesrat kann Organisationen der Wirtschaft zur Mitarbeit heranziehen. Zieht der Bundesrat eine solche Organisation heran, überträgt er ihr reine Vollzugsaufgaben und erteilt ihr Weisungen. Organisationen der Wirtschaft gehören nicht zur Milizorganisation des Bundes. Sie werden nur für begrenzte Aufgaben zur Mitarbeit herangezogen und mit den erforderlichen hoheitlichen Vollzugskompetenzen ausgestattet. Art. 60 Abs. 2 LVG bietet die Möglichkeit, bestimmte öffentliche Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit der Pflichtlagerhaltung vom Bund auf die Pflichtlagerorganisationen zu übertragen. Von dieser Möglichkeit könnte das BWL gezielt und verstärkt Gebrauch machen und sich so von Vollzugsaufgaben entlasten. Bei einer solchen Delegation sind jedoch im Einzelfall die Kompetenz- und Verantwortlichkeitsregelungen, mögliche Interessenkonflikte und die Finanzierung zu berücksichtigen. Da Pflichtlagerorganisationen wesensgemäss auch Eigeninteressen verfolgen, sind sie für die Übernahme öffentlicher Vollzugsaufgaben nicht unbesehen geeignet. Bislang sind die Pflichtlagerorganisationen für zwei Aufgaben herangezogen worden: für die Erteilung von Generaleinfuhrbewilligungen (GEB) an die Importeure und für die Kontrolle von Lagern im Bereich der obligatorischen Pflichtlagerhaltung. Gerade letzteres könnte in Zukunft breiter angewandt werden. Ebenso wird das BWL zu prüfen haben, ob Aufgabenübertragungen auch bei Aufgaben im Rahmen des Pflichtlagervertragswesens möglich sind.

der Steuerungsausschuss zum Schluss, dass ein solcher, primär auf den Vollzug ausgerichteter Bereich wenig Zusatznutzen generiert. Hingegen sollen die Kantone strikter und systematisch in die Vorbereitung von Massnahmen involviert werden, damit sie deren Vollzugstauglichkeit prüfen und allfällige organisatorische Vorbereitungen frühzeitig in Angriff nehmen können.

Ebenso sollte das BWL im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeiten mit den kantonalen Stellen zusammenarbeiten und den jährlichen Aufsichtsplan auch mithilfe kantonalen Instanzen umsetzen lassen.

Ferner wurde seitens von Kantonsvertretungen moniert, dass auch ein Controlling des Bundes gegenüber den Kantonen positiv auf den Vorbereitungsstand der Kantone wirken könnte. Eine entsprechende Aufgabe könnte bei der Einheit Kantone und Kommunikation des BWL angesiedelt werden. Mit dem bereits erwähnten Ausbau des «SPOC» Kantone könnte zudem der Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen verstetigt und die WL bei den Kantonen besser positioniert werden.

4.4.6 Fachbereiche

Die organisatorischen Massnahmen hinsichtlich der Fachbereiche sind bereits in Ziffer 4.1 erläutert worden. Die genannten Massnahmen hinsichtlich Ernennung, Transparenz und regelmässige Selbstassessments sollten gemeinsam mit den für die FB bestehenden Ausstandsregeln helfen, die Anforderungen an eine korrekte Entscheidungsfindung der Fachbereiche zu gewährleisten.

4.5 Ressourcen

Im Rahmen der Workshops mit dem Amt wurde auch die Ressourcensituation analysiert und der Ressourcenbedarf der einzelnen Organisationseinheiten und der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung insgesamt beurteilt. Dabei flossen auch die Erkenntnisse aus den Workshops zu den Massnahmen für die Anpassungen der WL-Organisation mit ein (Workshops 1 – 4 sowie die Erkenntnisse aus dem Führungsworkshop in Kandersteg). Die entsprechenden Ergebnisse haben DWL und BWL in einem Arbeitspapier zuhanden des GS-WBF zusammengestellt, mit Vertreterinnen und Vertretern des GS-WBF in einem ersten Austausch reflektiert und von diesen einer Prüfung unterzogen. Der Steuerungsausschuss selbst hatte sich nicht mit der Art und dem Umfang der Ressourcenanträge auseinandergesetzt, da diese Frage über die Linienorganisation zu vertiefen war.

Damit die WL-Organisation überhaupt reformierbar ist, gilt es aus Sicht der Projektleitung zunächst bestehende, krankheitsbedingte Ausfälle oder Vakanzen zu besetzen. Das BWL muss zurzeit sehr stark auch operativ durch den DWL geleitet werden, weil der aktuelle Stv. Direktor krankheitshalber ausgefallen ist. Der Ausfall führt zudem zu einer starken Zusatzbelastung der Vertretung des Stv. Direktors, die umso stärker ins Gewicht fällt als die vom Vertreter geführte Geschäftsstelle Heilmittel ihrerseits verschiedene Vakanzen zu verzeichnen hat¹⁹.

Wie bereits unter Ziffer 3.6 festgehalten, ergab die Analyse, dass eine Anpassung der Situation zugunsten der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung angezeigt ist (Funktionsfähigkeit sichern, Aufholbedarf abdecken, Ausbau des BWL zu einer einsatzfähigen und proaktiven Stabsstelle, Vernetzungsplattform, Basis schaffen für zukünftige Entwicklungen («neue Philosophie»)).

Es fehlen klare Geschäfts-, Führungs- und Supportprozesse und diese sind nicht oder nur sehr schwach aufeinander abgestimmt. Dies führt dazu, dass die Kernprodukte der WL nicht eingebettet sind in eine ausreichend stabile Organisation. Eine Folge daraus ist, dass das BWL – und somit auch die gesamte WL-Organisation in Krisen wenig proaktiv tätig wird. Das BWL nimmt, wie oben unter Ziffer 4.1. bis 4.4 gezeigt, etliche gesetzliche Aufträge der WL nicht im erforderlichen Mass wahr. Zu wenig wahrgenommen werden zudem die Fragen der Aufsicht oder der Einbezug der Kantone in den Vollzug des LVG. Auch die Vernetzung des Amtes mit anderen Bundesstellen erfolgt wenig proaktiv. Das Amt selbst ist aufgrund der laufenden Pandemie stark in Anspruch genommen und es war gleichzeitig stark mit der Bewältigung der Frage der Bürgschaften der Hochseeschiffe befasst. Im «Abwehrdispositiv» der WL klaffen heute etliche, zum Teil bedrohliche Lücken, die, wenn sie nicht alsbald geschlossen werden

¹⁹ Als erster Schritt wird die Geschäftsstelle Heilmittel / Ernährung per 1.1.22 auf zwei Personen aufgeteilt.

können, unter Umständen und bei Eintritt einer schweren Mangellage dem Land, der Wirtschaft und der Bevölkerung erhebliche Schäden verursachen würden. Schliesslich muss die Durchhaltefähigkeit des Amtes in Krisensituationen unbedingt verbessert werden, um zu vermeiden, dass ganze Teilbereiche in Folge von Ausfällen (Überbelastung, Krankheiten etc.) nicht mehr operativ sein können.

Zudem ergibt sich aus der zunehmenden Komplexität in der Aufgabenerfüllung in einem inzwischen technisch hoch entwickelten, stark digitalisierten wirtschaftlichen Umfeld und der Tatsache, dass das BWL in den vergangenen Jahren trotz erheblicher, bedeutsamer Mehraufgaben personell kaum gewachsen ist, ein hoher Aufholbedarf. Das BWL und die WL-Organisation sind beispielsweise in der aktuellen Lage nicht fähig, eine digitale Transformation der WL-Organisation oder eine agilere Strategie- bzw. Massnahmenentwicklung zu gewährleisten. Auch die Aufgabe der nationalen und internationalen Vernetzung nimmt die WL-Organisation aktuell nur sehr begrenzt wahr.

5 Empfehlungen für die weiteren Arbeiten: fünf Umsetzungspakete

5.1 Vorbemerkung: Grundbedingungen schaffen, um Reformen umzusetzen

Die aktuelle Situation des Amtes ist geprägt durch sehr viele Vakanzen und krankheitsbedingte Abwesenheiten von Schlüsselpersonen. Dies führt dazu, dass eine Reform der Prozesse und Zuständigkeiten aber auch ein Aufbau der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung oder die Organisationsentwicklung äusserst schwerfällt.

Es sind daher im Hinblick auf die hier formulierten Umsetzungspakete zunächst die Grundlagen zu schaffen, damit das BWL besser funktionieren kann. So sollte sehr bald die Nachfolge des Stv. Direktors geregelt werden und weitere Funktionen in der Geschäftsleitung und in den Geschäftsstellen oder in der Kommunikation (wieder) besetzt werden, um einerseits das Tagesgeschäft zu stemmen und andererseits zumindest die Initialisierung der Umsetzungspakete 1 bis 3 zu planen.

5.2 Ausgangslage und Übersicht

Die oben beschriebenen Massnahmen müssen in sachlich und zeitlich abgestimmte und umsetzbare Pakete gegliedert werden. Die im Folgenden vorgeschlagenen fünf Umsetzungspakete unterscheiden sich primär nach der Regelungsebene und der zeitlichen Umsetzbarkeit.

Die Pakete umfassen grundsätzlich jeweils Massnahmen aus allen Themenfeldern des Projekts RWL (Führung / Organisation / Kultur; Kernprozesse / Digitalisierung; Risikomanagement / Aufsicht / Compliance; Vernetzung). Einzig das Thema Ressourcen sollte über ein separates Umsetzungspaket angegangen werden, soweit Bundesrat und Parlament zusätzliche Ressourcen sprechen sollten.

Es wird die Bildung der fünf folgenden Umsetzungspakete empfohlen.

- Paket 1: «Umsetzung über die Linie» (keine spezifischen rechtlichen oder organisatorischen Massnahmen nötig); Zuständigkeit: DWL
- Paket 2: Aufbauorganisation und Revision der Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung, separates Umsetzungsprojekt in der Linie durch DWL ab 2022; Zuständigkeit DWL
- Paket 3: Prozesse aufnehmen, optimieren und digitalisieren: separates Umsetzungsprojekt in der Linie durch DWL ab 2022 aufzusetzen; Zuständigkeit DWL
- Paket 4: Ressourcenausstattung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung überprüfen und verbessern: Entscheid WBF bzw. BR im Jahr 2022 über das weitere Vorgehen; Zuständigkeit WBF
- Paket 5: Rechtsanpassungen im LVG und in der VWLV: Entscheid WBF bzw. BR über das weitere Vorgehen im Jahr 2022; Zuständigkeit WBF

Im Folgenden werden die Umsetzungspakete im Einzelnen dargestellt und gleichzeitig Empfehlungen zum weiteren Vorgehen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht formuliert. Die Empfehlungen richten sich jeweils an den Delegierten WL oder das Departement.

5.3 Paket 1: Umsetzung über die Linie

Eine ganze Reihe von Massnahmen, die im Projekt definiert wurden, lassen sich aus rechtlicher Sicht ohne weitere Anpassung der Rechts- oder Organisationsgrundlagen über die Linie umsetzen. Sie bedingen indes die nötigen Ressourcen und Kapazitäten in der GL der WL und im BWL.

Die Umsetzung kann unter Federführung des DWL grundsätzlich ab dem Frühjahr 2022 erfolgen. Es handelt sich um die folgenden Massnahmen:

1. Gemeinsames Verständnis der WL über ihren Grundauftrag schaffen;
2. Führungs- und Organisationskultur: Silos abbauen und Themenführerschaft festlegen;
3. Stärkung der Geschäftsleitung der WL-Organisation (ehemals Führungssitzung);
4. «Mainstreaming»: Bekanntheit der Aufgaben und Relevanz der WL erhöhen: laufende Kommunikation DWL und WL insgesamt;
5. Interne Vernetzung: Geschäftsstellen als Plattform des Austausches;
6. Achse WL / BWL – Bundesämter: «Art 8 VWLV-Konferenz», Kompetenzkonflikte proaktiv bereinigen: Aufgabe DWL:
7. Publikation von Lagebild und Massnahmenerfüllung (Stärkung der Resilienz) auf ELD (elektronische Lagedarstellung Bund).
8. Fachbereiche:
 - Periodische Selbst-Assessments zu Interessenkonflikten der FB-Mitglieder und Deklaration von Interessenbindungen;
 - Anforderungsprofile für Besetzung der FB-Funktionen klären (Fachkompetenzen, Compliance, Verfügbarkeit);
 - Publikation der Namen der Mitglieder der FB.
9. Bewusstsein für Aufsicht und Controlling schärfen: laufende Führungsaufgabe WL

Mit diesen Massnahmen sind die Voraussetzungen für eine *unité de doctrine* innerhalb der WL-Organisation und der Bundesverwaltung gewährleistet; sie dienen auch der Erhöhung der Visibilität des Themas WL. Es wird zudem empfohlen, dass der/die DWL mit dem BWL, den Fachbereichen und den gemäss Art. 8 VWLV mit WL-Aufgaben betrauten Einheiten des Bundes den Grundauftrag klärt und einmal pro Jahr mit den betroffenen Einheiten und den Kantonen einen Dialog über die aktuelle und die absehbare Versorgungslage, Strategien, (Jahres-)Ziele und Massnahmen der WL durchführt. Dies dient der Aktualisierung und allgemeinen Beurteilung der Versorgungslage und der Prüfung der Aktualität der Vorbereitungsmaßnahmen. Zu diesem Dialog sind auch Wissenschaft und Vertretungen der Zivilgesellschaft einzuladen.

Durch die Einführung einer Geschäftsleitungssitzung auf Stufe der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung kann die Führungs- und Organisationskultur der WL verbessert und die Interdependenzen zwischen den Fachbereichen frühzeitig adressiert werden. Im Gegensatz zur bisherigen Führungssitzung, die jeweils quartalsweise stattgefunden hat, soll die neue Geschäftsleitungssitzung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung alle sechs Wochen tagen. Dank eines gesteigerten Sitzungsrythmus soll die Themenführerschaft der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung im Bereich WL gestärkt werden. Fortan sollen die Jahresziele (inkl. Massnahmen und Projekte) der WL durch die GL der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zuhanden DWL/WBF verabschiedet und durch den Vorsteher bzw. die Vorsteherin WBF genehmigt werden. Dies ermöglicht auch die bislang zu wenig wahrgenommene Abstimmung von Zielen, Finanzen, Personal, IT und Vollzug.

Schliesslich sollen Lagebild und Stand der Vorbereitungsmaßnahmen laufend aktualisiert und, soweit keine Geschäftsgeheimnisse oder öffentliche Interessen entgegenstehen, auf geeignete Weise öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies schafft ein breiteres Wissen zu Herausforderungen, Zielen und Massnahmen der WL, stärkt damit die Möglichkeit von Wirtschaft und Bevölkerung, eigene Entscheide vorzubereiten, und erhöht damit die Resilienz der Schweiz insgesamt.

In einem thematisch breit angelegten und organisatorisch eng verzahnten System der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung lassen sich Interessenkonflikte nicht gänzlich vermeiden. Im Hinblick auf die Akzeptanz der Massnahmen und die Reputation der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung ist es indes wichtig, dass der Umgang mit Interessenkonflikten möglichst transparent erfolgt. Die Fachbereiche sind daher aufgefordert, einmal pro Jahr Selbst-Assessments zu Interessenkonflikten der FB-Mitglieder durchzuführen, die Deklaration von Interessenbindungen öffentlich zugänglich zu machen und diese Übersichten regelmässig à jour zu halten. Ebenso soll die Besetzung von FB-Funktionen gestützt auf ein durch die oder den DWL bzw. die FBL definiertes Anforderungsprofil erfolgen. Ebenso sind die Namen der Mitglieder der FB fortan auf der noch zu schaffenden Internetseite der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zu publizieren²⁰.

Damit die Schweiz nicht nur auf dem Papier gut vorbereitet scheint, sind die Vorbereitungsmaßnahmen bzw. der Stand der Umsetzung der Vorbereitung regelmässig zu prüfen. Dies setzt ein bislang zu wenig entwickeltes Bewusstsein innerhalb der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung für Aufsicht und Controlling voraus. Die Vorbereitungsmaßnahmen in den einzelnen Sektoren müssen regelmässiger überprüft werden. Allfällige Verzögerungen in der Umsetzung sind festzustellen und die Vollzugsverantwortlichen an ihre Pflichten zu erinnern. Das BWL muss als Kompetenzzentrum für die Vollzugsaufsicht fungieren. Es soll dazu einen jährlichen Prüfplan für die Aufsicht und erarbeiten – zusammen mit den Fachämtern und den Kantonen. Im Bedarfsfall macht die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung bzw. das WBF von den Weisungsbefugnissen gegenüber den Bundesstellen (Art. 8 VWLV) und den Kantonen (Art. 9 VWLV) Gebrauch oder die bzw. der DWL stellt, wenn nötig, Antrag an das WBF, um allfällige Versäumnisse in der Vorbereitung oder im Vollzug politisch adressieren zu lassen.

5.4 Paket 2: Aufbauorganisation und Aktualisierung der Geschäftsordnung der WL

Das Paket 2 kann unter Federführung des DWL umgesetzt werden und umfasst die folgenden Massnahmen aus dem Projekt:

1. Grundauftrag: Grundsatz in Geschäftsordnung (GO) aufnehmen;
2. Austausch mit BR und Parlament zu Zielen, Vorbereitungsmaßnahmen und Risiken verstärken – in enger Abstimmung mit dem Departement;
3. Aufbauorganisation klären: Unterstellungsverhältnisse vereinfachen, Führungsgefässe straffen, Zusammenarbeit der Geschäftsstellen stärken und Zuständigkeiten der Gremien klären / einhalten. Vorgaben und Prozesse für die Geschäftssteuerung und das Geschäftscontrolling festlegen;
4. Basis-Set an Leitplanken und Methoden für alle Geschäftsbereiche (Rollen, Aufgaben, einheitliche Methodik und Prozesse für Auftragserfüllung, Projektführung, Dokumentation und Wissenstransfer);
5. Business Continuity Management (BCM) und Krisenbereitschaft der WL-Organisation insgesamt sicherstellen (interne Betriebs- und Organisationsrisiken adressieren);
6. Führungssache DWL und Stv. Direktorin bzw. Stv. Direktor: bessere Koppelungsprozesse (unter Beachtung der Ausgestaltung des Rollenmodells DWL);
7. Zusammenarbeit und Einbezug der Miliz verstärken: BWL als Vernetzungsplattform;

²⁰ Bis dahin auf der aktuellen BWL-Seite zu publizieren (inkl. Organigramme der Fachbereiche).

8. Achse BWL – Bundesämter: «Art. 8-Konferenz», Unklarheiten / Kompetenzkonflikte proaktiv bereinigen (deckungsgleich mit der Massnahme 6 im Umsetzungspaket 1);
9. Einbezug Kantone stärken (als Teil des Vollzugs- und Aufsichtsapparats).

Diese Massnahmen zielen darauf ab, die Aufbauorganisation der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung zu straffen und die Zuständigkeiten klarer zu regeln. Dies führt über eine im Jahr 2022 anzugehende Revision der Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Im Rahmen des Projektes RWL sind entsprechende Vorarbeiten durchgeführt und dem DWL übergeben worden. Es wird empfohlen, dass der DWL diese Revision der Geschäftsordnung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung im Rahmen eines separaten Projekts ab Anfang 2022 in Angriff nimmt. Die Geschäftsordnung kann, wie erwähnt, in einem ersten Schritt bereits ohne Anpassungen übergeordneten Rechts verbessert werden. Damit kann auch die Umstellung des Strategieprozesses der WL auf einen jährlich rollierenden Prozess vorgesehen werden.

Weitergehende Massnahmen auf Basis namentlich des «Direktoren-/Direktorinnen-Modells» setzen eine Anpassung des LVG voraus.

5.5 Paket 3: Prozesslandkarte erstellen und digitale Transformation WL in Angriff nehmen

Mit dem Paket 3 sollen, ebenfalls unter Federführung des DWL, die Prozesse erhoben, wo sinnvoll vereinheitlicht und gestrafft werden. Die Prozesserhebung kann als Teil eines im Idealfall ab dem Jahr 2022 zu lancierenden Programms für die digitale Transformation der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung angesehen werden. Diese Arbeiten setzen keine vorgängige Anpassung des LVG und der VWLV voraus, sind aber zeitlich und sachlich abzustimmen auf die Arbeiten am ersten Schritt des Umsetzungspaket 2 (Revision GO der WL-Organisation).

Es handelt sich um folgende Massnahmen:

1. Einheitliche Methodik und Prozesse für Auftragserfüllung, Projektführung, Dokumentation und Wissenstransfer;
2. Führungsprozesse konkret beschreiben, anpassen, beschleunigen (Abläufe, Transparenz, «Entscheidshygiene»):
 - Vorgaben und Prozesse für die Geschäftssteuerung und das Geschäftscontrolling;
 - Jahresziele (inkl. Massnahmen und Projekte) der WL durch Führungssitzung WL verabschieden und durch Vorsteher bzw. Vorsteherin WBF genehmigen (Abstimmung von Zielen, Finanzen, Personal, IT und Vollzug).
3. Kerngeschäftsprozesse: konkret definieren (vom «was» zum «wie»);
4. Supportprozesse klarer installieren, zuordnen und auf die Geschäftsziele ausrichten;
5. Interne Vernetzung, Querschnittsfunktionen aktiv wahrnehmen; Silos abbauen; internen Wissensaustausch pflegen;
6. Krisenbereitschaft sicherstellen/erhöhen (weniger ad hoc), Übungen durchführen;
7. Datencockpits installieren.

Diese Massnahmen sollen die Grundlagen für ein besseres Funktionieren der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung legen. Die WL muss sich stets auf eine möglichst umfassende, aussagekräftige und aktuelle Datenlage abstützen können, um ihre Vorbereitung optimal zu gestalten und gezielt, verhältnismässig und wirksam zu intervenieren. Als Vorarbeiten zu einem Programm zur digitalen Transformation kann die WL-Organisation auf die im Rahmen des vorliegenden Projekts erarbeitete Prozesslandkarte, die Übersicht über die Leistungen und Leistungsgruppen der WL sowie auf das Projekt zur Einführung von GEVER im BWL (Projekt Datenmanagement) abstellen. Gestützt darauf ist ein Plan für die schrittweise Digitalisierung der Prozesse zu definieren. Dabei sind die Anforderungen des BCM und die Datensicherheit zu berücksichtigen. Dank der vorweg zu erhebenden Prozessbeschreibungen

lassen sich auch die Bemühungen zu einer einheitlichen Methodik für Auftragserfüllung, Projektführung, Dokumentation und Wissenstransfer unterstützen.

Für die Umsetzung eines Programms zur digitalen Transformation der WL-Organisation wird das BWL gemäss der Einschätzung aus Sicht der Projektleitung zumindest vorübergehend auf zusätzliche Unterstützung und Ressourcen angewiesen sein.

5.6 Paket 4: Ressourcen

Im Projekt wurden die Ressourcenbedürfnisse für einen korrekten und den aktuellen Erwartungen entsprechenden Vollzug des Landesversorgungsgesetzes und der zugehörigen Verordnung in einer Normallage eruiert. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die im Projekt RWL definierten Massnahmen zumindest etappiert umgesetzt werden. Entsprechende Anträge des BWL zur Anpassung der Ressourcensituation wurden dem GS-WBF unterbreitet. Nicht enthalten waren allfällige Ressourcen für die Bewältigung einer Krise. Es ist nicht angezeigt, solche «auf Vorrat» zu beantragen. Hingegen wird es in Zukunft wichtig sein, bei der Erarbeitung der Vorbereitungsmaßnahmen auch an die für den allfälligen Vollzug der Massnahmen nötigen Ressourcen zu denken und diese zum gegebenen Zeitpunkt zu beantragen.

Bei der Beurteilung seiner Ressourcenanträge liessen sich der DWL und das BWL nach Einsicht in die Projektergebnisse von den folgenden Grundüberlegungen leiten:

- a) Wiederbesetzung von bestehenden Vakanzen, um die Funktionsfähigkeit des BWL und damit der WL-Organisation zu sichern und weitere Krankheitsfälle im Amt zu verhindern.
- b) Sicherstellung einer funktionierenden Organisation des Amtes sowie einer gesetzeskonformen Erfüllung des Auftrages. Dabei wurden Vollzugsdefizite eruiert in den Bereichen:
 - Steuerung und Führung der Gesamtorganisation und Installation einer wirksamen Geschäftskontrolle;
 - Auf- und Ausbau der Aufsichtstätigkeiten über den Vollzug und die Vorbereitung von WL-Massnahmen;
 - Vorbereitungsmaßnahmen: Bekanntheit steigern und Information der betroffenen Kreise verbessern;
 - Bessere Klärung von Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen gestützt auf die sektorspezifischen Vorbereitungsmaßnahmen der WL;
 - Vernetzung der wichtigsten Akteure der WL aus Wirtschaft, Kantonen und Wissenschaft (Abbau von Silos zwischen den Fachbereichen);
 - Information der Öffentlichkeit zu Stärkung der Resilienz der Schweiz.
- c) Erkenntnis, dass die aktuelle WL-Organisation nicht ausreichend fähig ist, in einer Krise schnell auf unvorbereitete Situationen reagieren zu können, indem man bestehende Netzwerke in der Verwaltung und der Wirtschaft anzapfen kann. Dies müssen in der Normallage gepflegt und beübt werden.
- d) Ressourcenbedürfnisse im Hinblick auf die Modernisierung der WL-Organisation und ihrer Prozesse sowie auf neue Herausforderungen (namentlich Strom, Cybersicherheit).

Es wird im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses zu entscheiden sein, welche Mittel und allenfalls in welchen Etappen (oder mit welcher Befristung) für die wirtschaftliche Landesversorgung gesprochen werden. Das Paket steht unter Federführung des WBF. Der Steuerungsausschuss hat diese Argumente zur Kenntnis genommen, sich aber nicht selbst mit der Höhe der zu beantragenden Ressourcen auseinandergesetzt, da dies in der Linie zwischen Amt und Departement zu diskutieren war. Von der Höhe der zu sprechenden Ressourcen wird auch der Umsetzungsgrad und das Umsetzungstempo der im Bericht dargestellten Massnahmen abhängen.

5.7 Paket 5: Rechtssetzung: Revision von LVG und VWLV

Im Paket 5 werden unter Federführung des WBF folgende Massnahmen bzw. Anpassungen bestehenden Rechts vorgeschlagen:

Gesetzesrevision:

1. Ausgestaltung Rolle DWL (Pensum und Amtszeiten, Art. 58 LVG) → Gesamtsicht wahren und Silos abbauen.
2. Fachbereichsleitungen juristisch direkt dem DWL unterstellen (Art. 5 LVG) und Regelung zu den Geschäftsstellen (Art. 57 LVG).

Verordnungsrevisionen:

1. VWLV: Art. 2 Abs. 2: Regelung zum Rollenmodell DWL sowie zu den Geschäftsstellen, Beibehalten Eskalationsrechte der Mitarbeitenden des BWL.
2. Evtl. Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) anpassen: zur Bezeichnung der WL als Einheit der dezentralen Verwaltung und des BWL als Teil der zentralen Verwaltung.
3. Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF; SR 172.216) anpassen: Organisation WL konkreter festlegen (inkl. Anforderungsprofile DWL und FBL).

6 Anhang: Umsetzung der Empfehlungen aus der Administrativuntersuchung vom 18.9.2020

Die Empfehlungen im Bericht Borbély sind mit den betroffenen und interessierten Kreisen diskutiert. Im Projektschlussbericht werden entsprechende Szenarien für die Umsetzung ausgeführt. Nachfolgend sind die Ergebnisse des Projektauftrags, einschliesslich zu einzelnen Empfehlungen, dargelegt.

6.1 Ad Empfehlung 1: Subsidiarität beibehalten: eingehalten.

Im Bericht Borbély wird empfohlen, das Prinzip der Subsidiarität des staatlichen Eingriffs ins bestehende Wirtschaftssystem im Bereich der WL beizubehalten. Im gleichen Sinne wird empfohlen, das Primat der Privatwirtschaft im Bereich der WL zu beachten.

Die Empfehlung 1 kann in Bezug auf das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Verwaltung umgesetzt werden. Es ist angesichts der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Ordnung der Schweiz denn auch grundsätzlich keine andere Option zu verfolgen.

Hingegen hat die WL im Verhältnis zu den übrigen Verwaltungsstellen von Bund und Kantonen nicht automatisch den Grundsatz der Subsidiarität zu befolgen. Vielmehr muss die WL-Organisation unter der Leitung DWL die nicht immer trennscharfen Grenzen zwischen Vorsorge gegenüber Mangellagen und Strukturpolitik stets im Dialog mit den betroffenen Stellen ausloten. Es darf nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die WL eine «doppelte» Subsidiarität auch gegenüber den anderen Bundesstellen zu befolgen hat. Dies bedingt, dass der bzw. die DWL unklare Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen WL und Fachämtern proaktiv bereinigt.

6.2 Ad Empfehlung 2: BWL als eigenständiges Bundesamt belassen: eingehalten

Es wurde empfohlen, die WL (BWL) im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) als eigenständiges Bundesamt zu belassen.

Es wurde im Rahmen des Projektes RWL noch einmal die Frage aufgeworfen, ob das BWL in ein anderes Departement transferiert oder mit einem anderen Amt fusioniert werden sollte. Beide Fragen wurden sowohl von den externen Stakeholdern als auch im Steuerungsausschuss klar verneint. Die für die WL existenzielle Interaktion mit der Wirtschaft legt nahe, dass die Aufgabe dem WBF zugeordnet bleibt. Die Wichtigkeit und der Querschnittcharakter des Themas und die Besonderheit der Aufgabenerfüllung sprechen zudem für die Beibehaltung eines eigenständigen Amtes zum Thema Wirtschaftliche Landesversorgung.

6.3 Ad Empfehlung 3: Leitung WL Vollpensum, Führung straffen: differenzierte Umsetzung, Grundsatzentscheid durch den Bundesrat angezeigt

Es wurde empfohlen, anstelle der jetzigen Funktion des Delegierten für wirtschaftlichen Landesversorgung eine vollamtliche Direktorin bzw. einen vollamtlich tätigen Direktor der WL (BWL) zu installieren. Ebenfalls wurde empfohlen, von der derzeitigen Zweiteilung der Führung (strategisch / operativ) mit Delegiertem und Stv. Direktor abzuweichen und eine klassische Direktoren-Aufteilung zu etablieren. Es wurde geprüft, ob mittels eines Beirats (oder ähnlich) die Verbindungsstruktur zur Privatwirtschaft zu stärken ist.

Diese Empfehlung wurde im Rahmen des Projektes differenziert angegangen:

- Im Rahmen des Projekts wurde der Status Quo mit einem Pensum von 40% des Delegierten als revisionsbedürftig bezeichnet und stattdessen zwei Modelle für die Anpassung der Funktion an neue Erfordernisse geprüft (s. Ziffer 4.1.3).

- Umgesetzt werden soll hingegen der zweite Teil der Empfehlung. Der oder die DWL muss die Gesamtleitung der WL-Organisation (Fachbereiche und BWL) innehaben. Die Zerteilung von operativer und strategischer Führung der WL würde im «Direktoren-/Direktorinnen-Modell» aufgehoben und die Geschäftsordnung der WL entsprechend angepasst. Im «Aufwuchsmodell» würde die oder der DWL zwar weiterhin die operative Leitung des BWL an die Stv. Direktorin oder den Stv. Direktor delegieren, würde jedoch das Tagesgeschäft dank der Erhöhung des Pensums für die Funktion DWL auf mindestens 60% enger begleiten können. In beiden Modellen wird auch die Empfehlung der GPK adressiert, dass Konfliktbeilegungsmechanismen installiert werden sollen. Im Rahmen ihrer oder seiner Führungsfunktion wird die oder der DWL allfällige Konflikte in der operativen Leitung des BWL oder der Leitung der WL zu bereinigen haben (genauso wie dies im Falle von ordentlichen Bundesämtern der Fall ist).
- Auf die Schaffung eines Beirats oder einer ausserparlamentarischen Kommission wurde, wie oben unter Ziffer 4.1.4.1 gezeigt, verzichtet. Der Steuerungsausschuss hat diese Frage prüfen lassen und ist zum Schluss gekommen, dass unabhängig von der Wahl des Rollenmodells für die oder den DWL auf die Schaffung einer neuen Kommission oder eines Beirates verzichtet werden kann.

6.4 Ad Empfehlung 4: Beibehalten des Milizkörpers, aber Stärkung BWL: eingehalten.

Es wurde empfohlen, die Miliz als Teil der WL beizubehalten mit existierender Struktur der Fachbereichs- und Abteilungsleiter.

Diese Empfehlung und auch die Frage der thematischen Gliederung der Fachbereiche wurde im Rahmen der Arbeiten im Projekt RWL ebenfalls diskutiert. Es ist allen Beteiligten klar, dass die WL ohne Milizkörper nicht funktionieren kann. Vielmehr wurde sowohl von externen Stakeholdern als auch vom BWL festgehalten, dass die WL nur funktionieren kann, wenn die Miliz beibehalten und durch das BWL gut unterstützt wird. Die thematische Gliederung der Miliz wurde als weiterhin aktuell beurteilt und ausreichend offen, um neue Güter oder Dienstleistungen im Bedarfsfall abdecken zu können. Hingegen wurde festgehalten, dass der Einbezug der Kantone und deren Rolle in der WL geschärft werden muss. Dabei wurde jedoch auf die Schaffung eines separaten neuen Fachbereichs Kantone verzichtet. Stattdessen sollen die Kantone von den Fachbereichen bei der Erarbeitung von Massnahmen systematisch einbezogen werden und sie sollen einen ausreichend ausgestatteten *Single point of contact* (SPOC) beim BWL erhalten. Diese Funktion ist im Vorschlag zum Organisationskonzept sowie im Ressourcenbedarf mitenthalten.

Die Empfehlung zur Schärfung der Kompetenzabgrenzung zwischen Milizorganisation der WL und Verwaltungseinheit BWL wurde im Projekt adressiert und wird in der neuen Geschäftsordnung der WL umzusetzen sein. Auch sind Massnahmen vorgesehen, um die Mitarbeitenden und Angehörigen der WL (BWL) auf regelmässiger Basis weiterzubilden.

Die Frage der Pflichtenhefte für sämtliche Funktionen der WL wird adressiert, indem die neue Geschäftsordnung klare Vorschriften hinsichtlich Compliance und Offenlegung von Interessenbindungen enthalten soll. Ferner wird in den Ernennungsakten für die einzelnen Angehörigen der Miliz auf die Pflichten als Milizkader hingewiesen. Ferner wird die WL in Zukunft offenlegen, wer in welcher Funktion innerhalb der Miliz tätig ist.

6.5 Ad Empfehlung 5: Vernetzung WL/BWL stärken: eingehalten, konkrete Massnahmen wurden vorgeschlagen

Es wurde 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. Es wurde vor diesem Hintergrund ebenfalls empfohlen zu prüfen, ob die Fachbe-

reichsleiter durch Direktorinnen bzw. Direktoren oder deren Stellvertreter anderer Bundesämter zu ersetzen sind. Zudem werden im Rahmen diverser Aufträge die Zuständigkeiten und Zusammenarbeitsformen geklärt (z. B. Bereich Heilmittel und Stromversorgung).

Diese Empfehlung wird mittels verschiedener Umsetzungsmassnahmen adressiert werden. Die Vernetzungsmassnahmen bilden einen wesentlichen Bestandteil der in den verschiedenen Umsetzungspaketen beschriebenen Vorhaben für WL und BWL (vgl. dazu im Einzelnen den Abschnitt zur Zielerreichung des Projekts).

6.6 Ad Empfehlung 6: Ressourcen und Ressourcenmanagement BWL: eingehalten, Massnahmenvorschläge wurden unterbreitet, Verbesserung der Führungsprozesse eingeleitet

Es wurde empfohlen, nach Prüfung der Implementierung einer neuen Führungsstruktur die bestehende Ressourcenlage im BWL realistisch zu prüfen und wo nötig im Sinne einer Aufstockung anzupassen. Dies gilt insbesondere für den Bereich Compliance und IKS.

Diese Empfehlung wurde im Rahmen des Projekts adressiert. Entsprechende Beschlüsse des Bundesrates zu allfälligen zusätzlichen Ressourcen sind im Laufe des Jahres 2022 vorgesehen.

6.7 Ad Empfehlung 7: Compliance stärken: soweit dies im Rahmen des Projekts zu bearbeiten war: eingehalten

Es wurde dringend empfohlen, die Compliance-Funktion der WL ressourcenmässig zu verstärken. Ebenfalls sollten sämtliche Mitarbeitenden und Angehörigen der WL (BWL) auf regelmässiger Basis in Fragestellungen der Compliance (insbesondere Verständnis für Abgrenzungen zu Interessenkonflikten) aus- und weitergebildet werden.

Die Richtlinien zur Compliance sollen in der neuen Geschäftsordnung WL für alle Fachbereiche und Milizangehörigen verbindlich festgelegt werden. Die Anforderungen zur Auswahl der Mitarbeitenden des BWL (Ausschreibung) sind erfüllt. Bei den Angehörigen der Miliz wurde auf eine generelle Ausschreibungspflicht aus Praktikabilitätsgründen verzichtet. Hingegen wird fortan im Rahmen des Ernennungsprozederes deren Leistungsfähigkeit sowie Interessenbindungen geprüft werden.

6.8 Führung: eingehalten, Massnahmen definiert

Es wurde empfohlen Wege zu suchen, eine proaktive Verwaltungskultur zu fördern. Gleichzeitig sollten nach allfälliger Implementierung einer neuen Leitungsorganisation pendente Projekte unter straffer Führung fertiggestellt werden.

Diese Empfehlung ist namentlich durch das Umsetzungspaket 1 anzugehen, setzt jedoch auch Anpassungen bei der Ausstattung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und im Speziellen des BWL mit Ressourcen voraus. Regelmässig scheut das Amt insbesondere aus Ressourcengründen eine Übernahme von Federführungen in grundsätzlich WL-relevanten Themen. Sodann ist das Thema straffe Führung eine zentrale Prämisse im Vorschlag zum Soll-Konzept für die künftige Aufbauorganisation der WL.

6.9 Ad Empfehlung 9: Unabhängigkeit der Versorgungslage: nicht Gegenstand des Projekts

Es wurde empfohlen zu prüfen, inwiefern es sinnvoll und möglich erscheint, gewisse versorgungsrelevante Grundgüter mittels inländischer Produktion zu sichern.

Diese Empfehlung bildete nicht Gegenstand des Projekts.

6.10 Ad Empfehlung 10: Verbesserung Monitoringsysteme: eingehalten: grundsätzliche Massnahmenvorschläge formuliert

Es wurde empfohlen, für jeden Versorgungsprozess/Fachbereich Monitoringsysteme zu etablieren, welche die heute verfügbaren (technischen) Möglichkeiten nutzen.

Diese Empfehlung ist im Rahmen eines ab dem Jahr 2022 zu startenden Programms zur digitalen Transformation der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung anzugehen.

6.11 Empfehlung 11: Rückführung HSS-Sonderorganisation: nicht Gegenstand des Projekts

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

Diese Empfehlung bildete nicht Gegenstand des Projekts.