



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

---

# **Pflichtlagerpolitik 2008 - 2011**

---



## Zusammenfassung

*Das EVD legt dem Bundesrat alle vier Jahre einen Bericht über die Pflichtlagerpolitik vor. Im vorliegenden Dokument wird einerseits Rechenschaft über die Umsetzung der für die zurückliegende Periode von 2004 - 2007 geplanten Massnahmen abgelegt, und andererseits werden die Leitlinien der Pflichtlagerpolitik für die Jahre 2008 - 2011 vorgestellt. Grundlagen dieser Politik sind die vom Bundesrat im Jahre 2003 zur Kenntnis genommene Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung und die Überprüfung der Versorgungsrisiken von Anfang 2007.*

*Diese Analyse hat gezeigt, dass sich die Risikolage für die Versorgung in den letzten drei bis vier Jahren, verglichen mit der zurückliegenden Periode, kaum verändert hat. Nach wie vor muss jederzeit aufgrund politischer und militärischer Ereignisse, natürlicher und technischer Katastrophen sowie Terrorismus und anderer Einflüsse mit Störungen der Versorgung bei lebenswichtigen Gütern gerechnet werden. Der harte Wettbewerb in der globalisierten Wirtschaft hat den enormen Kostendruck weiter aufrechterhalten und weltweit zu einem weiteren Abbau von Vorräten geführt. Fehlende oder nur geringe Vorräte auf allen Stufen der Versorgungskette erhöhen aber das Risiko rasch eintretender Versorgungsengpässe. Die Rohstoffverknappung und die damit einhergehende Tendenz zur Nationalisierung von Ressourcen sowie die Auswirkungen der Klimaveränderung haben zusätzliche Unsicherheiten hervorgerufen.*

*Die Versorgungsstrategie der wirtschaftlichen Landesversorgung stützt sich auf dieses aktuelle Risikobild. Entsprechend sind die Massnahmen der Versorgungssicherung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen auf kurz- und mittelfristige sektorielle Versorgungsengpässe ausgerichtet. Mit Angebotslenkungsmaßnahmen wie Pflichtlagerfreigaben, Umstellung der Inlandproduktion oder Förderung von Importen soll die Versorgung der Bevölkerung in Krisenfällen während mindestens sechs Monaten auf dem Niveau eines Normalverbrauchs sichergestellt werden. Lässt sich eine Versorgungskrise nicht mehr mit Massnahmen der Angebotslenkung bewältigen, so muss die Nachfrage mit Massnahmen wie Kontingentierung oder Rationierung gelenkt werden.*

*Betriebe, die bestimmte lebenswichtige Güter importieren oder im Inland erstmals in Verkehr bringen, sind verpflichtet, einen Vorrat von mehreren Monaten eines Normalverbrauchs dauernd an Lager zu halten. Im Vordergrund stehen Güter aus den Bereichen Ernährung, Energie und Heilmittel. Im Zuge der Konzentration der Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung auf das Notwendige wurde in den letzten Jahren die Pflichtlagerhaltung konsequent auf diese drei Grundversorgungsbereiche ausgerichtet. Dieser Prozess konnte nunmehr in der Berichtsperiode 2004 - 2007 weitgehend abgeschlossen werden. Pflichtlager, die nicht den Grundversorgungsbereichen zugeordnet werden können, sind abgebaut worden, während einzelne spezifische Produkte vor allem aus dem Heilmittelbereich neu an Pflichtlager genommen wurden.*

*Ende 2007 werden die Pflichtlagermengen an lebenswichtigen Gütern einem Normalverbrauch von 3 bis 4,5 Monaten entsprechen. Bei Antibiotika liegt die Bedarfsdeckung mit 6 - 8 Monaten deutlich höher, weil hier im Gegensatz zu anderen Konsumgütern die Nachfrage bei ausserordentlichen Ereignissen jeweils kurzfristig massiv ansteigt. Es darf davon ausgegangen werden, dass die so geäufer-*

*ten Pflichtlagermengen zusammen mit den vorhandenen freien Vorräten und den auch in Krisenzeiten noch möglichen Importen für eine Normalversorgung von 6 Monaten ausreichend sind. Aufgrund der aktuellen Risikolage ist deshalb auch in den Jahren 2008 - 2011 an diesem Versorgungsziel festzuhalten. Eingehende Abklärungen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Wirtschaftskreisen haben deutlich gemacht, dass sich zur Zeit keine wesentlichen Änderungen in Bezug auf die Wahl der Produkte, die Zusammensetzung und die Mengen aufdrängen. Bei einer sich abzeichnenden massiven Verschlechterung der Versorgungslage bleiben jedoch jederzeit weitere Massnahmen gestützt auf das Landesversorgungsgesetz vorbehalten. Das EVD wird die Pflichtlagerpolitik im Jahre 2011 erneut einer Beurteilung unterziehen.*

*Die Pflichtlagerhaltung verursacht dem Bund, abgesehen von den Personalkosten, keinen zusätzlichen finanziellen Aufwand. Die Lager- und Kapitalkosten werden vom Pflichtlagerhalter getragen. Dieser hat indes die Möglichkeit, die ihm aus der Pflichtlagerhaltung entstehenden Kosten auf das Produkt zu überwälzen. Die so entstandenen Kosten betragen für die Versorgungssicherheit in den drei Grundversorgungsbereichen rund 17 Franken je Einwohner und Jahr.*

*Das Thema Versorgungssicherheit hat in den vergangenen Jahren, ausgelöst durch Ereignisse der jüngsten Vergangenheit wie Lieferstopps bei der Erdöl- und Erdgasversorgung, Hurrikane oder Pandemien, auch auf internationaler Ebene stark an Bedeutung gewonnen. Als Mitglied der Internationalen Energie-Agentur (IEA) engagiert sich deshalb die Schweiz im eigenen Interesse aktiv an den gemeinsamen Massnahmen für eine ausreichende Erdölversorgung; sie pflegt zudem wichtige Kontakte im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (Verkehr, Ernährung und Industrie).*

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Postulat Parmelin</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Rahmenbedingungen der Pflichtlagerpolitik</b>	<b>7</b>
	3.1 Risiken	7
	3.2 Sicherstellung der Versorgung	7
	3.3 Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung	8
	3.4 Internationale Zusammenarbeit	8
<b>4</b>	<b>Das System der Pflichtlagerhaltung</b>	<b>9</b>
	4.1 Die obligatorische Pflichtlagerhaltung	9
	4.2 Die freiwillige Pflichtlagerhaltung	9
<b>5</b>	<b>Umsetzung der Pflichtlagerpolitik 2004 bis 2007 (Pflichtlagerbericht 2003)</b>	<b>10</b>
	5.1 Allgemeines	10
	5.2 Obligatorische Pflichtlagerhaltung	10
	5.3 Freiwillige Pflichtlagerhaltung	13
	5.4 Kostenentwicklung	14
	5.5 Pflichtlagerfreigaben	15
<b>6</b>	<b>Pflichtlagerpolitik 2008 bis 2011</b>	<b>16</b>
	6.1 Obligatorische Pflichtlagerhaltung	16
	6.2 Freiwillige Pflichtlagerhaltung	24
	6.3 Kosten-Perspektiven 2008 bis 2011 für die obligatorische Pflichtlagerhaltung	27
<b>7</b>	<b>Längerfristige Perspektiven in der Vorsorgepolitik</b>	<b>28</b>

# 1 Einleitung

Das EVD unterzieht seine Pflichtlagerhaltungspolitik alle vier Jahre einer Überprüfung und passt diese gegebenenfalls den sich geänderten Verhältnissen an. Mit dem vorliegenden Bericht wird einerseits Rechenschaft über die Umsetzung der für die zurückliegende Periode von 2004 - 2007 geplanten Massnahmen abgelegt, und andererseits werden die Ziele und Massnahmen für die Jahre 2008 - 2011 fixiert.

Für die Erarbeitung dieses Berichts sind im Vorfeld die betroffenen Wirtschaftskreise aus den Grundversorgungsbereichen angehört worden. Einbezogen wurden insbesondere die verantwortlichen Kader der Bereiche Ernährung, Energie, Heilmittel, Industrie und ICT-I (Information and Communication Technology Infrastructure) der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie die Mitgliederfirmen der Pflichtlagerorganisationen. Ebenso wurden interessierte Bundesstellen angehört.

Grundlagen dieser Politik sind die vom Bundesrat im Jahre 2003 zur Kenntnis genommene Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung und die Überprüfung der Versorgungsrisiken von Anfang 2007.

## 2 Postulat Parmelin

Am 13. Dezember 2006 reichte Nationalrat Parmelin zusammen mit 32 Mitunterzeichnenden ein Postulat ein. Darin stellt er Fragen zu den wachsenden Risiken in der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Energie (06.3699, Nahrungsmittel- und Energieversorgung: Strategie des Bundesrats). In seiner Stellungnahme vom 14. Februar 2007 verwies der Bundesrat auf den vorliegenden Pflichtlagerbericht und beantragte Annahme des Postulates. Auf die im Postulat aufgeworfenen Fragen wird in den Ausführungen unter Ziff. 6.1.1.1 (kursiver Text) näher eingegangen.

Wortlaut des Postulats:

„Ich ersuche den Bundesrat, einen ausführlichen Bericht über die wachsenden Risiken in der Nahrungsmittel- und Energieversorgung auszuarbeiten. Der Bericht soll auch über die konkreten Massnahmen informieren, die der Bundesrat innerhalb und ausserhalb der Schweiz zu treffen beabsichtigt, um diese Risiken und das Ausmass der damit verbundenen möglichen finanziellen Auswirkungen zu verringern.

Der Bundesrat soll das Parlament insbesondere über die Notwendigkeit, unsere Pflichtlagerpolitik anzupassen, informieren und die Massnahmen nennen, mit denen er beabsichtigt, die Energieabhängigkeit der Schweiz gegenüber dem Ausland zu verringern, besonders gegenüber Russland, das den Anschein macht, seine Energieressourcen als Druckmittel gegen westeuropäische Staaten einsetzen zu wollen.“

Begründung:

„Die Nahrungsmittel- und Energieversorgung hat die Parlamentarierinnen und Parlamentarier bereits mehrmals beschäftigt (siehe Interpellationen 01.3462 Dunant und 05.3090 Menétrey-Savary). Doch das Jahr 2006 birgt das Risiko, dass jegliches Vertrauen in die Nahrungsmittel- und Energiesicherheit vollständig und dauerhaft zerstört wird, und bei zahlreichen Experten läuten bereits die Alarmglocken. So lässt sich weltweit ein grundlegender und äusserst schneller Wandel der Strategien jener Staaten beobachten, die traditionell als Exporteure von landwirtschaftlichen Rohstoffen gelten. Überall lässt sich eine Verschiebung der landwirtschaftlichen Produktion hin zur Gewinnung von Energie als Alter-

native zu Erdöl und anderen fossilen Energiequellen feststellen. So hat beispielsweise Belgien eine Fabrik in Betrieb genommen, mit der 750 000 Tonnen Getreide, also rund die Hälfte seiner Produktion, in Ethanol umgewandelt werden können. Die Folgen davon sind, dass die weltweiten Getreidevorräte drastisch gesunken sind, und zwar um eine Menge, die dem Verbrauch der Weltbevölkerung von mehr als 57 Tagen entspricht. Angesichts der Tatsache, dass der weltweite Getreidekonsum in den letzten zwei Jahren die Produktion um elf Tage überstieg, ist keine Besserung in Sicht. Die Selbstversorgungsrate unseres Landes liegt bei 60 Prozent, und die Politik der letzten Jahre zielte aus Kostengründen auf eine drastische Verkleinerung der Pflichtlager ab. In Anbetracht dessen scheint es jetzt dringend notwendig, die für den Fall von erheblichen Versorgungsengpässen auf dem Weltmarkt vorgesehene Strategie anzupassen, und zwar sowohl in Bezug auf die Nahrungsmittel- als auch auf die Energieversorgung. Gegenwärtig sind die Preise für verschiedene landwirtschaftliche Rohstoffe stark am Steigen, und das sinkende Angebot hat sogar dazu geführt, dass ein Land wie Indien, das sich bis vor Kurzem rühmte, es könne jederzeit für die vollständige Nahrungsmittelversorgung der Schweiz aufkommen, erfolglos versucht hat, Getreide für den Eigenbedarf des Landes zu importieren.“

### 3 Rahmenbedingungen der Pflichtlagerpolitik

#### 3.1 Risiken

Die **Risiken und Gefahren** für die Versorgung unseres Landes in lebenswichtigen Bereichen sind einem ständigen Wandel unterworfen. Frühere Gefahren wie Krieg in Europa sind kaum noch relevant. Es sind vielmehr natürliche, technische, aussenwirtschaftliche und globale machtpolitische Risiken, welche angesichts äusserst geringer Betriebsvorräte und einer erhöhten Bedeutung einwandfrei funktionierender Transporte und Kommunikationseinrichtungen eine Gefahr für unsere Versorgung darstellen. Boykotte, wirtschaftliche Erpressung, lang anhaltende Streiks, Sabotage, Missernten, Seuchen und Epidemien, Bioterrorismus, Kriege und machtpolitische Gefahren ausserhalb Europas, natürliche sowie technische (z.B. Störfall in einem Kernkraftwerk) Katastrophen stellen nach wie vor Gefahren für unsere Versorgung dar. Obwohl Risiken mit längerfristigen Auswirkungen nie ganz auszuschliessen sind, stehen solche mit kurzer oder mittlerer Dauer, die nicht zwingend zu einer sämtliche Bereiche umfassenden Unterversorgung führen, im Vordergrund. Es ist daher eher von beschränkten Mangellagen in Einzelbereichen während einer begrenzten Dauer auszugehen. Allerdings ist aufgrund der veränderten Strukturen mit rascheren Auswirkungen auf den Endverbraucher zu rechnen. In den vergangenen vier Jahren haben sich bei einzelnen Risiken zwar die Akzente verschoben. Die aktuelle Risikobeurteilung unterscheidet sich jedoch von derjenigen im Jahre 2003 kaum.

#### 3.2 Sicherstellung der Versorgung

Die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern ist Sache **der Privatwirtschaft** und zwar nicht nur in normalen, sondern auch in Krisenzeiten. Dem Staat kommt bei der Versorgungssicherung lediglich eine subsidiäre Rolle zu. Solange die Wirtschaft die Versorgung selber gewährleisten kann, ist staatliches Handeln nicht gefordert, und selbst da, wo der Staat in den freien Wirtschaftsmechanismus eingreifen muss, nimmt er seine Verantwortung bloss subsidiär wahr, d.h. nur so weit, wie dies für die Wiederherstellung einer möglichst ausgeglichenen Versorgung erforderlich ist. Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass der Staat bei Eingriffen in die Versorgung nicht an die Stelle der Wirtschaft tritt, sondern dass er bloss die erforderlichen Voraussetzungen schafft, damit die Wirtschaft ihren Ver-

sorgungsauftrag weiter erfüllen kann. Die auf dem Milizprinzip beruhende Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung bereitet - in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft - entsprechende Massnahmen vor.

### 3.3 Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung

Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung sieht vor, die Massnahmen zur Sicherung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen<sup>1</sup> auf **sektorielle Versorgungsengpässe** von kurzer bis mittlerer Dauer zu konzentrieren. Dabei gilt das vorrangige Ziel, den Markt mit lebenswichtigen Gütern durch Angebotslenkungsmassnahmen **so lange wie möglich zu 100 % zu versorgen**. Hierzu würden Pflichtlagervorräte rasch freigegeben, gleichzeitig die Importe gezielt gefördert und, wo nötig - insbesondere in der Landwirtschaft - die Produktion gelenkt. Für Interventionen am Markt bedarf es also **Pflichtlager als Eingreifreserve der ersten Stunde**. Diese sind sofort verfügbar und können problemlos und rasch dem Markt zugeführt werden. Verbunden mit sogenannten flankierenden Massnahmen, wie etwa einer Lieferpflicht für Pflichtlagerhalter, können sie den Markt sehr rasch entlasten.

### 3.4 Internationale Zusammenarbeit

Die starke Vernetzung der Schweizer Wirtschaft mit der Weltwirtschaft zwingt unser Land, in Fragen der Versorgung mit dem Ausland zu kooperieren. Die Sicherung des Zugangs zu ausländischen Versorgungsinfrastrukturen wie Seehäfen und das Recht auf Benützung von Verkehrswegen erweisen sich als überlebenswichtig. Bewirtschaftungsmassnahmen im Inland bedürfen zudem einer **Abstimmung mit Massnahmen der umliegenden Länder**, um ein einseitiges Abfliessen unserer Versorgungsgüter ins Ausland zu verhindern. Ein Informationsaustausch und die Beteiligung an gemeinsamen Vorkehrungen liegen im Versorgungsinteresse der Schweiz. Auf internationaler Ebene engagiert sie sich deshalb schon heute in der **Internationalen Energie-Agentur (IEA)** und im **Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat** (Verkehr, Ernährung und Industrie).

---

<sup>1</sup> Im Vordergrund steht heute die Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern in den Grundversorgungsbereichen Ernährung, Energie und Heilmittel. Die Infrastrukturbereiche Transporte, Industrie, Arbeit sowie Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützen die Grundversorgungsbereiche so weit, dass diese in der Lage sind, ihren Versorgungsauftrag sicherzustellen. Darüber hinaus sollen sie die Wirtschaft bei der Beschaffung lebenswichtiger Güter unterstützen, sofern diese dazu nicht mehr in der Lage ist. (Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung, Ziffer 3.2.4 Versorgungssicherung nach Prioritäten)

## 4 Das System der Pflichtlagerhaltung

### 4.1 Die obligatorische Pflichtlagerhaltung

Ausgehend von den elementaren Grundbedürfnissen der Bevölkerung hat der Bundesrat bestimmte Versorgungsschwerpunkte festgelegt (Ernährung, Energie, Heilmittel). Die Versorgungssicherheit in diesen sogenannten Grundversorgungsbereichen wird in erster Linie mit dem Instrument der obligatorischen Pflichtlagerhaltung gewährleistet. Unternehmungen, welche Waren, die der Bundesrat der obligatorischen Pflichtlagerhaltung unterstellt hat, importieren oder erstmals in Verkehr bringen, sind **verpflichtet**, mit dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen.

Die lagerpflichtigen Firmen haben sich branchenweise zu **Pflichtlagerorganisationen**<sup>2</sup> zusammengeschlossen. Diese (privatrechtlichen) Selbsthilfeorganisationen haben die Möglichkeit, **Garantiefonds** einzurichten, welche aus Beiträgen gespeisen werden, die auf den lagerpflichtigen Waren erhoben werden. Da es von dieser Beitragspflicht keine Ausnahme gibt, bleiben Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen. Aus den Garantiefonds werden den Firmen für ihr Pflichtlager die Kapitalkosten und die Kosten für die Lagerhaltung vergütet und das Preisrisiko abgesichert. Die erhobenen Garantiefondsbeiträge fliessen in die jeweiligen Produktkalkulationen ein.

### 4.2 Die freiwillige Pflichtlagerhaltung

Die Vorratshaltungsverordnung vom 7. Juli 1983 sieht neben dem obligatorischen auch den „freiwilligen“ Pflichtlagervertrag vor. Freiwilligkeit bedeutet nur, dass der Bundesrat diese Art der Lagerhaltung für gewisse Produkte nicht vorschreibt. Konkret erfolgt der Vertragsabschluss **im gegenseitigen Einvernehmen** zwischen dem BWL und Privatfirmen. Im Gegensatz zur obligatorischen werden im Rahmen der freiwilligen Pflichtlagerhaltung keine Garantiefonds eingerichtet und weder Beiträge erhoben noch Entschädigungen ausgerichtet. Als Anreiz haben die Pflichtlagerhalter die Möglichkeit, bei Geschäftsbanken ein Pflichtlagerdarlehen mit Bundesgarantie zu beziehen, zusätzliche steuerliche Abschreibungen vorzunehmen und im Bewirtschaftungsfall über mindestens die Hälfte des Pflichtlager verfügen zu können.

Die freiwillige Pflichtlagerhaltung eignet sich vor allem für spezifische Waren wie Rohstoffe oder hochwertige Zwischen- oder Fertigprodukte mit weltweit stark eingeschränkten Versorgungsmöglichkeiten (z.B. Insulin).

---

<sup>2</sup> Carbura (flüssige Treib- und Brennstoffe), réservesuisse (Lebensmittel und Getreide), Helvecura (Antibiotika und antivirale Medikamente), Treuhandstelle Schweiz. Düngerpflichtlagerhalter

## 5 Umsetzung der Pflichtlagerpolitik 2004 - 2007 (Pflichtlagerbericht 2003)

### 5.1 Allgemeines

Im Pflichtlagerbericht 2003 wurden die Ziele und Massnahmen für die Periode 2004 - 2007 festgelegt. Die Pflichtlager in den Bereichen Ernährung und Energie wurden im Wesentlichen im bestehenden Rahmen belassen, im Bereich Heilmittel wurden sie hingegen ausgebaut bzw. erhöht. Dagegen wurde beschlossen, die Pflichtlagerhaltung von verschiedenen Produkten im Industriebereich aufzuheben. Es kann festgestellt werden, dass die Vorgaben mit Ausnahme bei den Dieselölpflichtlagern (siehe dazu Ziff. 5.2.2) erreicht wurden bzw. Ende 2007 erreicht sein werden.

In den nachfolgenden Kapiteln 5.2 und 5.3 wird die bereichsweise Umsetzung der Massnahmen in der obligatorischen bzw. der freiwilligen Pflichtlagerhaltung aufgezeigt.

### 5.2 Obligatorische Pflichtlagerhaltung

#### 5.2.1 Ernährung

Der Pflichtlagerbericht 2003 sah folgende Versorgungsziele vor:

Pflichtlagerwaren	Pflichtlager-Menge (per Ende 2007)	Bedarfsdeckung in Monaten <sup>1)</sup>
Zucker	75'000 t	4
Reis max.	13'500 t	4
Speiseöl und -fette max.	32'000 t	4
Kaffee	13'500 t	3
Weichweizen	160'000 t	4
Energieträger, Getreide für zweiseitige Nutzung	270'000 t davon mind. 140'000 t mahlfähiger Weichweizen	3 – 4
Hartweizen (Speisezwecke)	45'000 t	4
Proteinträger	47'000 t	2 – 3
Stickstoff-Dünger in leicht verfügbarer Formulierung (Angabe in Rein-N)	18'000 t	4

<sup>1)</sup> Die Angaben über die Bedarfsdeckung in Monaten beziehen sich auf den heutigen Normalverbrauch. Sie dienen als Vergleichsgrössen und als Information für die Öffentlichkeit und können nicht als Grundlage für die Versorgungsdauer in der Krise herangezogen werden.

Zur Erreichung der im letzten Pflichtlagerbericht vorgegebenen Bedarfsdeckung mussten die Pflichtlagerbestände an **Fett/Öl, Reis** sowie an **Proteinträgern** zur Produktion von Lebensmitteln tierischer

Herkunft leicht erhöht werden. Bei Hartweizen führte die tiefere Verarbeitungsmenge zu einer etwas geringeren Pflichtlagermenge.

Der damals vorgesehene Abbau der **Spezialgetreidepflichtlager** (Hafer, Gerste und Mais zu Speise- zwecken) wird bis Ende 2007 marktverträglich und vollständig erfolgt sein.

Beim **Dünger** wurden anstelle der aufgehobenen Naphtha-Pflichtlager 8'000 to Rein-N (Stickstoff) zu- sätzlich an Pflichtlager gelegt.

## 5.2.2 Energie

Für die Berichtsperiode wurden die Versorgungsziele bei Autobenzinen, beim Dieselöl und bei Heizöl extra leicht mit 4,5 Monaten und beim Flugpetrol mit 3 Monaten eines Normalverbrauchs festgelegt.

Am 31. Dezember 2006 sind folgende Bedarfsdeckungen erreicht worden:

Pflichtlagerwaren	Am 31.12.03 (in Monaten)	Am 31.12.06 (in Monaten)	Am 31.12.06 (in m <sup>3</sup> )
Autobenzine	4.4	4.7	1'878'000
Flugpetrol	2.3	2.7	325'000
Dieselöl*	3.8	3.2	543'000
Heizöle	4.7	5.0	2'348'000
Gasöle ( <i>Dieselöl und Heizöle</i> )	4.5	4.5	2'891'000

\* Abdeckung des Dieselölmankos durch dieselölfähiges Heizöl extra leicht

Da der **Autobenzin**-Absatz weiterhin rückläufig ist, ergibt sich eine Abweichung bei den Zielvorgaben. Die Anpassung der Pflichtlager konnte nicht im Einklang mit der Marktentwicklung erfolgen. Entspre- chende Massnahmen werden in der kommenden Pflichtlagerperiode umzusetzen sein.

Beim **Flugpetrol** verbesserte sich die Bedarfsdeckung von 2,3 (2003) auf 2,7 Monate (2006). Dies ist einerseits auf einen erheblichen Umsatzrückgang auf den Schweizer Flughäfen sowie andererseits auf die zusätzliche Äufnung von Pflichtlagern zurückzuführen. Als Massnahme zur Erreichung der Sollmenge gemäss dem Versorgungsziel von 3 Monaten wird die Pflichtlagermenge bis Ende 2007 um 37'000 m<sup>3</sup> erhöht.

Beim **Dieselöl** hält die Verbrauchszunahme unverändert an. Aufgrund der hohen Weltmarktpreise wurden vorerst aber lediglich 30'000 m<sup>3</sup> zusätzlich eingelagert. Gleichwohl sank die Bedarfsdeckung von 3,8 auf 3,2 Monate. Trotz der anhaltend hohen Erdölpreise wurden deshalb im Jahr 2007 noch- mals rund 68'000 m<sup>3</sup> Dieselöl zusätzlich an Pflichtlager gelegt, wodurch sich die Bedarfsdeckung um gut 0,4 Monate verbesserte. Die zur Erreichung des erwähnten Versorgungsziels fehlende Menge an Dieselöl wird vorläufig durch dieselölfähiges Heizöl abgedeckt.

Die Bedarfsdeckung beim **Heizöl extra leicht** liegt mit 5,0 Monaten über den Zielvorgaben des Pflichtlagerberichts 2003. Diese Überdeckung ist in erster Linie auf den rückläufigen Verbrauch zurückzuführen. Die überschüssige Menge kann - soweit sie nicht zur Abdeckung des Mankos beim Dieselöl benötigt wird - im Rahmen der nächsten Pflichtlagerperiode abgebaut werden.

Die Mitte 2003 in Kraft getretene **Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Erdgas** wurde notwendig, um keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen zu lassen. Erstinverkehrbringer von Erdgas (Importeure) sind demnach verpflichtet, Pflichtlager zu halten. Da keine geeigneten Speichermöglichkeiten zu vertretbaren Kosten zur Verfügung stehen, werden Ersatzpflichtlager in Form von Heizöl extra leicht<sup>3</sup> gehalten.

Die 2002 beschlossene Aufhebung der **Schmierstoff-Pflichtlager** wurde Ende 2005 termingerecht abgeschlossen. Im Anschluss an die Liquidation der Pflichtlager wurde auch die entsprechende Pflichtlagerorganisation aufgelöst.

### 5.2.3 Heilmittel

Für die Humanmedizin blieb die Pflichtlagerhaltung von **Antibiotika** mengenmässig unverändert. Hingegen wurde die Zusammensetzung der Vorräte laufend an die Marktentwicklung angepasst. Bei den Antibiotika für die Veterinärmedizin werden die für die erhöhte Bedarfsdeckung von 4 Monaten benötigten Mengen voraussichtlich bis Ende 2007 an Lager gelegt sein.

Der Ausbau der Pflichtlagerhaltung von **antiviralen Medikamenten** konnte bereits Ende 2005 - ein Jahr früher als geplant - abgeschlossen werden.

Die Branche war mit Zustimmung des BWL bereit, die Garantiefondsbeiträge auf den Humanmedizin-antibiotika vorübergehend bis Ende 2008 zu erhöhen, um so den Garantiefonds für antivirale Medikamente mit den notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten. Den betroffenen Firmen wurde es ermöglicht, die Kosten der Pflichtlagerhaltung auf die Verkaufspreise abzuwälzen, was zu minimalen Preiserhöhungen geführt hat. Über die Weiterführung dieser Finanzierung wird zu gegebener Zeit neu zu entscheiden sein.

Die noch verbliebenen Pflichtlager an **Seifen und Waschmitteln** konnten innerhalb der von Ende 2003 auf Mitte 2004 verlängerten Frist marktverträglich abgebaut werden. Die zuständige Pflichtlagerorganisation wurde aufgelöst.

---

<sup>3</sup> Im Falle einer Versorgungskrise beim Erdgas kämen Heizöl-Pflichtlager bei Verbrauchern mit Zweistoffanlagen zum Einsatz, so dass eine entsprechend grössere Menge des noch importierbaren Erdgases für Verbraucher ohne Umstellungsmöglichkeit zur Verfügung stehen würde.

### 5.3 Freiwillige Pflichtlagerhaltung

#### 5.3.1 Abbau

Bereits mit der Ausrichtung der Pflichtlagerhaltung auf die Grundversorgungsbereiche hat sich der Abbau des grössten Teils der sogenannten freiwilligen Pflichtlager abgezeichnet. Mitte 2003 wurden sämtliche betroffenen Firmen schriftlich auf diese Entwicklung aufmerksam gemacht. Betroffen waren in erster Linie Handelsfirmen und verarbeitende Betriebe der **Eisen-, Stahl-, Metall- und Elektrobranche** sowie der **Chemie-** und der **Textilindustrie**.

In der Folge wurden mit rund 90 Firmen individuelle Rückführungsvereinbarungen getroffen, welche einen sukzessiven Abbau der Lager und der Darlehen bis Ende 2008 vorsehen. Die Vereinbarungen sind bisher ausnahmslos eingehalten worden.

#### 5.3.2 Weiterführung / Aufbau

Der Bereich Heilmittel stellte fest, dass sektorielle Versorgungsrisiken bestehen, denen nicht mit einer obligatorischen Pflichtlagerhaltung begegnet werden muss, die sich aber mit dem Instrument der freiwilligen Pflichtlagerhaltung entschärfen lassen.

So wurde in der Berichtsperiode 2004 - 2007 das bereits bestehende freiwillige Pflichtlager an **Insulin** erhöht. Mit zwei weiteren Firmen konnten neue Verträge abgeschlossen werden. Die Pflichtlager und die freien Vorräte dieser drei Firmen decken nun rund drei Monate eines Normalverbrauchs ab.

Die SARS-Krise hat seinerzeit zu einer starken Erhöhung des Bedarfs an **FFP-Masken** (Atemschutzmasken) geführt. Die schwierige Beschaffungslage hat die wirtschaftliche Landesversorgung dazu bewogen, freiwillige Pflichtlager in der Grössenordnung von 120'000 Stück einzurichten.

Neu wurden auch Pflichtlagerverträge über **Blutspendebeutel** für Blutentnahmedienste abgeschlossen. Hier reichen die gesamten Vorräte für 2 - 3 Monate.

Weitergeführt wurden die freiwilligen Pflichtlager an **Rohstoffen für die Hefeproduktion** sowie an **Brennstäben für Kernkraftwerke** und die für die Produktion von Verpackungen im Lebensmittelsektor (Flaschenherstellung) bestehenden freiwilligen Pflichtlager an **Polystyrol-Granulat** bzw. **Polyethylenterephthalat-Granulat** (PET). Beim letztgenannten Produkt erfolgte eine Verlagerung von Granulaten zu **Preformen** (PET-Rohlinge).

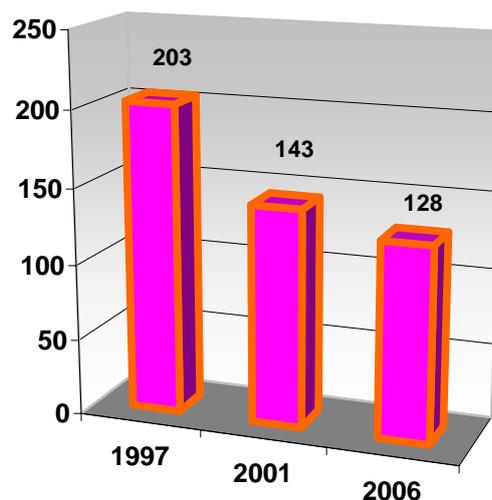
## 5.4 Kostenentwicklung

Die Kosten der **obligatorischen Pflichtlager** in den Bereichen der Grundversorgung setzen sich aus den Entschädigungen, welche die Firmen aus den Garantiefonds (siehe Ziff. 4.1) erhalten, sowie aus den Verwaltungskosten der Pflichtlagerorganisationen zusammen.

In den vergangenen zehn Jahren sind diese Kosten von CHF 203 Mio. auf CHF 126 Mio. gesunken, was einer Abnahme um 38 % entspricht. Während der gesamten Berichtsperiode von 2004 - 2007 bewegten sich die Kosten in einer engen Bandbreite um CHF 130 Mio.

Die Gründe für diese Reduktion sind der Abbau von Pflichtlagermengen, die Aufhebung einzelner Pflichtlagerhaltungen, gesunkene Zinsen sowie teilweise auch Einsparungen von Verwaltungskosten.

Kosten der obligatorischen Pflichtlagerhaltung in Mio. CHF  
(Entschädigungen für die Finanzierung, die Lagerhaltung und die administrativen Kosten im Zusammenhang mit der Pflichtlagerhaltung)



Die jährlich wiederkehrenden Kosten der obligatorischen Pflichtlagerhaltung betragen im Jahre 2006 (ausgehend von einer auf 7,5 Mio. Einwohner angewachsenen Bevölkerung) insgesamt rund CHF 17.-- pro Kopf. Aufgeteilt nach Pflichtlagerbereichen betrug der Aufwand: CHF 5.81 für die Ernährung; CHF 10.84 für die Energie und CHF 0.21 für die Heilmittel.

## 5.5 Pflichtlagerfreigaben

### Wirbelsturm Katrina

Am 29. August 2005 richtete der Wirbelsturm "Katrina" in den US-Bundesstaaten Louisiana, Mississippi und Alabama grosse Schäden an. Infrastrukturen sowie grosse Erdölförderungsanlagen und Raffinerien wurden zerstört oder stark beschädigt. In Teilen der USA wurde die Versorgung mit Benzin massiv beeinträchtigt. Auf den internationalen Märkten führte dies zu grosser Anspannung und Besorgnis bezüglich der Versorgung mit Mineralölprodukten.

Als Reaktion auf die Versorgungsausfälle beschloss die Internationale Energie-Agentur (IEA)<sup>4</sup> auf Antrag der USA zur Sicherung der globalen Erdölversorgung den Notstandsplan ("Initial Contingency Response Plan") in Kraft zu setzen. Die Mitgliedländer der IEA (inkl. Schweiz) stimmten dem Antrag zu, ebenso wurde die Höhe der aus Pflichtlagern freizugebenden Menge gutgeheissen. Der Notstandsplan galt vorerst für die Dauer von 30 Tagen und musste innert 15 Tagen seit Aktivierung durch den IEA-Exekutivdirektor in sämtlichen Mitgliedsländern umgesetzt werden, wobei letztere jedoch in der Wahl der landesinternen Vollzugsmassnahmen vollständig autonom blieben.

Die entsprechende Freigabeverpflichtung der Schweiz für die Zeitdauer von 30 Tagen betrug 0,6 % des gesamten Verbrauchs der IEA-Mitgliedländer. Dies entsprach einer freigegebenen Menge von insgesamt 49'500 m<sup>3</sup> an Mineralölprodukten (entspricht etwas mehr als einem Tagesverbrauch der Schweiz). Indem das EVD die Verordnung über die Pflichtlagerfreigabe von flüssigen Treib- und Brennstoffen in Kraft gesetzt hat, erfüllte die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der IEA, nämlich die Möglichkeit zu schaffen, den Schweizer Markt mit Waren aus Pflichtlagern anstelle von Importen zu versorgen.

Die Dauer des Notstandsplans wurde in mehreren Schritten verlängert. Nachdem sich jedoch die weltweite Versorgungssituation wieder weitgehend normalisierte, beschloss das Governing Board der IEA am 22. Dezember 2005 die Aufhebung des Notstandsplans.

Die Mineralölwirtschaft war während der ganzen Dauer des Notstandsplans immer in der Lage, die zur vollständigen Versorgung der Schweiz mit flüssigen Treib- und Brennstoffen benötigten Benzin-, Diesel- bzw. Heizölmengen an den internationalen Rohstoffmärkten zu beschaffen.

Die IEA überprüft in einem Rhythmus von 4 - 5 Jahren ihre Mitgliedsländer auf den Stand der Vorbereitungsmaßnahmen und deren Umsetzung im Falle einer Inkraftsetzung des Notstandsplanes. Die

---

<sup>4</sup> Die Internationale Energie-Agentur (IEA) ist eine autonome Organisation innerhalb der OECD und umfasst 26 Staaten. Grundlage der Organisation bildet das Internationale Energieprogramm (Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm vom 18. November 1974 [IEP; SR 0.730.1]), welches vom OECD-Rat im Anschluss an die Erdölkrise von 1973 verabschiedet wurde. Die Hauptziele der IEA sind die Sicherstellung einer gleichmässigen Energieversorgung sowie die Bekämpfung von Versorgungskrisen. Die Agentur unterhält ein Informationssystem über den internationalen Erdölmarkt.

letzte Überprüfung der Schweiz fand im September 2006 – also im Anschluss an die Pflichtlagerfreigabe als Folge des Wirbelsturms Katrina – statt. Da die von der Schweiz benötigten Mengen wie bis anhin auf den internationalen Rohstoffmärkten beschafft worden sind und tatsächlich keine Pflichtlagermengen dem Schweizer Markt zugeführt wurden, hat die Schweiz letztlich keinen direkten Beitrag zur Entspannung geleistet. Die IEA stellt der Schweiz in ihrem Bericht zur Überprüfung insgesamt ein sehr gutes Zeugnis aus, betrachtet aber die Nicht-Abnahme der freigegebenen Pflichtlager als Mangel des Systems. Die IEA legt der Schweiz nahe, Massnahmen vorzusehen, die in jedem Fall auch tatsächlich eine praktische Wirkung erzielen. Weiter regt sie an abzuklären, ob Pflichtlager in Form von Rohöl für die Versorgung der beiden inländischen Raffinerien anzulegen seien. Die Schweiz wird beide Begehren eingehend prüfen.

## **6 Pflichtlagerpolitik 2008 - 2011**

### **6.1 Obligatorische Pflichtlagerhaltung**

#### **6.1.1 Ernährung**

##### **6.1.1.1 Lebensmittel, Getreide und Futtermittel**

Die Ernährungssicherung im globalen Umfeld ist und bleibt eine zentrale strategische Herausforderung. Die Schweiz ist aufgrund ihrer Versorgungsstrukturen in besonderem Masse von den internationalen Märkten abhängig.

Im Bereich der Ernährung könnte vor allem eine Kombination von Ereignissen (Trockenheit/Hitze mit Auswirkungen auf Transportwege und Energieproduktion, Epidemie/Tierseuche) schwerwiegende Versorgungsprobleme verursachen. In einem solchen Fall muss davon ausgegangen werden, dass über die Schweizer Grenze hinaus von solchen Ereignissen auch Teile der Europäischen Union als weltweit grösste und für die Schweiz wichtigste Exporteurin von Agrargütern (v.a. Getreide, Milch und Fleisch) betroffen wären. Rund 85 % der in die Schweiz importierten Nahrungsmittel stammen aus der EU. Ein europaweiter Versorgungsengpass würde zweifellos zu einem Run auf die verbleibenden internationalen Märkte führen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die EU bei land- und ernährungswirtschaftlichen Erzeugnissen schon heute einen Einfuhrüberschuss aufweist. Dieser beruht vor allem auf beträchtlichen Einfuhren an Gemüse, Obst, Futtermitteln, Ölsaaten, Ölsaatenprodukten sowie an Fisch. Das Ausweichen auf entferntere Märkte im Krisenfall zeigt im Übrigen auch die Notwendigkeit der Sicherstellung leistungsfähiger Supply-Chain-Strukturen (z.B. Transporte) für unser Land.

Weltweit betrachtet haben die Preise für Agrargüter angezogen und für einzelne Produkte sind die Märkte labiler geworden. Die Instabilität der Märkte dürfte eher noch zunehmen. Die Gründe dafür liegen unter anderem in zunehmenden klimabedingten Ernteschwankungen sowie in der steigenden Nachfrage von Schwellenländern mit grossem Wirtschaftswachstum. Schätzungen zufolge dürfte bis ins Jahr 2015 auf dem Gebiet der Ölsaaten rund die Hälfte der weltweiten Nachfrage beispielsweise

von China kommen. Bereits Tatsache ist, dass die Weltvorräte an Getreide und Reis heute nur noch für rund 2 - 3 Monate ausreichen.

*Im Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit wird die zunehmende **Konkurrenz zwischen der Verwendung landwirtschaftlicher Nutzflächen für Energie und für Nahrungsmittel** ein Thema. Allein in der EU sollen bis 2010 rund 60 Bioethanol-Produktionsstätten gebaut werden. Dazu kommen rund 40 neue Biodieselanlagen. Diese anderweitige Verwendung von Nahrungsmitteln, welche sowohl beim Getreide als auch bei Ölsaaten (z.B. Raps) oder Zuckerrohr beobachtet werden kann, dürfte bei langfristig hohen oder steigenden Energiepreisen eher noch zunehmen. Andererseits werden laut den Experten bisherige klimatische Grenzstandorte in nördlichen Gebieten (z.B. Russland, Kanada) bei anhaltend hohen Energie- bzw. Nahrungsmittelpreisen wegen der Klimaerwärmung neu als Produktionsstandorte dienen.*

*Bezüglich des Flächenbedarfs sind die solarthermische bzw. windenergetische Erzeugung von Strom der Biomasse-Energiegewinnung weit überlegen. Je Hektar Fläche lässt sich – eingerechnet die Transportverluste bis Mitteleuropa – ein Energieertrag erzielen, der den Ertrag an Bioenergie um das 10-fache übersteigt. Bleiben also die Energiepreise weiter hoch, sind Investitionen in Solar- und Windenergie wahrscheinlich, und diese beanspruchen nicht zwingend landwirtschaftliche Flächen (Aufbau von Solar- oder Windenergieanlagen in Wüstengebieten).*

*Im technologischen Bereich wird viel in die sogenannte zweite Generation der Nutzung von Biomasse investiert. Dies sollte es ermöglichen, die reichlich vorhandene unspezifische Biomasse effizient in Energie umzuwandeln. Damit würde einerseits der Flächenbedarf reduziert und andererseits könnte billigere Biomasse wie Holz, Stroh, Gras etc. genutzt werden. Prof. Dr. Folkhard Isermeyer der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig erwartet in einer Analyse der Nutzung von Bioenergie in der EU, dass die Umlenkung von Agrarflächen zur Energieproduktion solange voranschreitet, bis sich ein neues Preisgleichgewicht zwischen Nahrungsmitteln und Energie einstellt. Dies führe zu einem deutlich höheren Agrarpreisniveau, was bedeute, dass die gesamte bewirtschaftungsfähige Fotosynthesefläche in Europa in der Produktion verbliebe und die Landwirtschaft davon profitiere. Für Europa bleibe aufgrund der Kostenstruktur die Nahrungsmittelerzeugung bei liberalisierten Agrarmärkten im Zentrum, dies im Wesentlichen, weil im Energiemarkt allein der Preis entscheide, während im Nahrungsmittelmarkt aber die Produktdifferenzierungen wichtig - und in Europa möglich - seien.*

Für die Zielperiode des vorliegenden Pflichtlagerberichts (2008 - 2011) werden keine handelspolitischen Veränderungen erwartet, welche auf die heutige Ausgangslage Einfluss hätten. Sowohl ein all-fälliges Freihandelsabkommen für Lebensmittel und Agrargüter mit der EU, als auch ein möglicher Abschluss der Doha-Runde würden erst nach 2011 Folgen zeigen. Im Rahmen der Beratung der Agrarpolitik 2011 hat das Parlament die finanziellen Mittel bis 2011 festgelegt. Nach den Berechnungen der Auswirkungen dieser Reform ist mit keinen signifikanten Veränderungen zu rechnen. Die steigenden Preise aufgrund der internationalen Entwicklung wirken sich auf die inländische Produktion stabi-

lisierend aus, weil damit die Preisdifferenzen kleiner werden bzw. die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Ernährungswirtschaft steigt.

**Aufgrund dieser Lagebeurteilung und unter Berücksichtigung der Berechnungen mit dem Versorgungsmodell DDSS-ESSA<sup>5</sup> sind die bisherigen Pflichtlager bei Nahrungsmitteln unverändert weiterzuführen, d.h. für Zucker, Fett/Öl, Reis, Weich- und Hartweizen gilt eine Bedarfsdeckung von 4 Monaten eines Normalverbrauchs, für Energie- und Proteinträger von 2 bis 4 Monaten sowie für Kaffee eine solche von 3 Monaten.**

Pflichtlagerwaren	Bestand per 01.01.08	Anpassungsbedarf	Bestand per 31.12.11	Bedarfsdeckung in Monaten
Zucker	75'000 to	-	75'000 to	4
Reis	13'100 to	+ 900 to	14'000 to	4
Speiseöl und -fette	30'000 to	+ 2'000 to	32'000 to	4
Kaffee	13'500 to	-	13'500 to	3
Weichweizen	160'000 to	-	160'000 to	4
Hartweizen	40'000 to	- 5'000 to	35'000 to	4
Energieträger, Getreide für zweiseitige Nutzung	270'000 to	-	270'000 to	3-4
Proteinträger	47'000 to	-	47'000 to	2-3

Die steigenden Verbrauchszahlen machen bei Reis und Speiseöl/-fette leicht höhere Pflichtlagermengen notwendig. Bei Hartweizen ist die Inlandverarbeitung rückläufig, weshalb es auch in diesem Falle einer Mengenanpassung bei den Pflichtlagern bedarf. Damit dürfte mit 35'000 to eine untere Grenze erreicht sein.

Der Bund hält selber Pflichtlager an Zucker, Fett/Öl und Reis im Umfang von einem Monat Normalverbrauch. Diese sogenannten **Bundespflichtlager** werden per 1. Januar 2008 vertraglich auf die Pflichtlagerhalter der Wirtschaft übertragen. Somit werden sich ab diesem Zeitpunkt alle Pflichtlager im Eigentum privater Unternehmen befinden.

### 6.1.1.2 Dünger

Die wichtigsten organischen Dünger sind Stallmist und Gülle aus der Tierhaltung. Ihr Düngerwert ist aber je nach Jahreszeit schwankend. Wird der Nährstoffbedarf der Pflanzen nicht gedeckt, werden zum Ausgleich der Nährstoffbilanz zusätzlich anorganische Mineraldünger eingesetzt. Industriell hergestellte Mineraldünger bilden die Grundlage zum Erreichen von fast 50 % des weltweiten Nahrungsmittelertrags.

<sup>5</sup> Das System DDSS-ESSA (Distributed Decision Support System Ernährungssicherungs-Strategie Angebotslenkung) liefert die notwendigen Entscheidungsgrundlagen, um in einem versorgungsrelevanten Ereignis die geeigneten Massnahmen anordnen zu können.

Die Stickstoffdüngung in der Landwirtschaft konzentriert sich auf wenige Wochen im Frühjahr und im Spätsommer/Herbst. Der gezielte Stickstoffdüngereinsatz ist sowohl für den optimalen Ertrag der Ernteprodukte als auch für deren Qualität von grosser Bedeutung. Fehlen stickstoffhaltige Düngemittel im massgebenden Zeitpunkt, sind Ernteauffälle von 30 - 50 % möglich.

Der Prozess der Verlagerung der Düngemittelproduktion von Westeuropa in die Staaten Osteuropas, bzw. in den Nahen Osten hält unverändert an. Parallel zu dieser Entwicklung hat die Beschaffungsverletzlichkeit zugenommen. Der Selbstversorgungsgrad für Stickstoff liegt in Westeuropa gegenwärtig bei rund 70 %. Auch wenn alle Substitutionsmöglichkeiten ausgenützt werden, kann im Falle eines Versorgungsengpasses das Manko an Stickstoffdüngemitteln ohne Pflichtlager nicht gedeckt werden.

Die inländische Landwirtschaft leistet einen bedeutenden Beitrag an die Versorgung der Schweiz mit Nahrungsmitteln. Zur Sicherung von Quantität und Qualität ist sie auch künftig auf eine ausreichende und zeitgerechte Düngerversorgung angewiesen.

**Aufgrund der Lagebeurteilung wird am heutigen strategischen Ziel der Sicherstellung einer Ernte mit Stickstoffpflichtlagern unverändert festgehalten, entsprechend sind in der Pflichtlagerperiode 2008 - 2011 16'000 bis max. 18'000 to Rein-N (bisher 18'000 to) an Pflichtlagern zu halten. Diese Menge entspricht rund einem Drittel des für eine Vegetationsperiode erforderlichen Mengenbedarfs.**

## **6.1.2 Energie**

Der Endenergieverbrauch in der Schweiz betrug im Jahre 2006 laut Gesamtenergiestatistik rund 890'000 Terajoule. Davon entfielen 56 % auf Erdölprodukte, 12 % auf Erdgas, 23 % auf Elektrizität und 9 % auf andere Energieträger. Erdöl und Erdgas werden zu 100 % importiert. Der Stromimport betrug 2006 2,7 Mrd. kWh und erreichte damit rund 5 % des Endverbrauchs.

### **6.1.2.1 Flüssige Treib- und Brennstoffe**

Die stark gestiegene Nachfrage aufstrebender Länder wie China und Indien, das starke Wirtschaftswachstum in weiten Teilen der Welt und die beschränkten Raffinationskapazitäten haben in den letzten Jahren ein starkes Ansteigen der Erdölpreise bewirkt. Die Machtpolitik Russlands im Energiebereich sowie kriegerische Auseinandersetzungen im Irak und Unruhen in Nigeria haben zu zusätzlichen Anspannungen auf dem Markt geführt. Die Verstaatlichung der Ölindustrie in Venezuela, die Spannungen mit dem Iran und die Streitigkeiten in Osteuropa haben die EU, die USA aber auch andere Länder und Regionen verunsichert. Hinzu kam, dass der Wirbelsturm Katrina im August/September 2005 die Versorgung der USA mit Treibstoff so stark beeinträchtigte, dass die Internationale Energieagentur den Notstandsplan in Kraft setzte (siehe Ziff. 5.5).

Trotz dieser teils hektischen Entwicklungen hat die Mineralölversorgung der Schweiz gut funktioniert. Die Vielzahl der Importeure, die Struktur der Branche, die geografisch diversifizierte Herkunft von Rohöl und Fertigprodukten sowie die inländischen Raffinationskapazitäten bieten in der Schweiz trotz ständigem Wandel eine hohe Versorgungssicherheit. Weder die Diskussion um das Klima oder die Reichweite der Reserven noch der höhere Erdölverbrauch Asiens veränderten die Lage für die Schweiz in den letzten vier Jahren so, dass eine grundlegende Neu beurteilung nötig würde. Von den grössten IEA-Mitgliedsländern haben die USA eine markante Erhöhung ihrer strategischen Reserven angekündigt. Japan als wichtige Industrienation verfügt beispielsweise über Reserven für rund 150 Tage.

Es ist jedoch zu beachten, dass beim Endkonsumenten und beim Handel keine bedeutenden Lager vorhanden sind. Der gesamtschweizerische Füllgrad der Heizöltanks bei den Endkonsumenten verschlechterte sich in den letzten Jahren stetig. Im Jahre 2007 (Füllgrad Stand Mai: 36,1 %) scheint sich allerdings eine gewisse Trendwende abzuzeichnen. Die durchschnittlich freien Manövrierlager der Importeure decken - je nach Marktsituation - einen Bedarf von einigen Tagen bis Wochen. Bei den mineralischen Treibstoffen ist eine Verschiebung vom Benzin hin zum Diesel festzustellen. Der Dieselverbrauch nahm in den letzten Jahren massiv zu.

Die Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 23. März 2007 sieht eine steuerliche Bevorzugung von Treibstoffen aus erneuerbaren Ressourcen vor. Es gilt abzuwarten, welche Bedeutung diesen Treibstoffen auf dem einheimischen Markt zukommen wird und wie sie sich auf die Marktstrukturen auswirken werden. Der Entscheid, Treibstoffe aus erneuerbaren Ressourcen ebenfalls der Pflichtlagerhaltung zu unterstellen, liegt in der Kompetenz des Bundesrats.

Für ein Abrücken von der heutigen Versorgungspolitik beim Erdöl besteht derzeit kein Anlass.

**Aufgrund dieser Lagebeurteilung ist die Bedarfsdeckung für die Pflichtlagerhaltung von Mineralölen unverändert weiterzuführen, d.h. 4,5 Monate für Autobenzin, Dieselöl und Heizöl extra leicht sowie 3 Monate für Flugpetrol.**

### **6.1.2.2 Erdgas**

Der Energieträger Erdgas deckt 12,2 % des Primärenergieverbrauchs der Schweiz. Der Verbrauch ist steigend. Trotzdem ist der Marktanteil in den letzten Jahren relativ konstant geblieben. Eine besondere Bedeutung hat Erdgas im Wärmemarkt mit einem Anteil von rund 23 %. Die Erdgaslieferungen erfolgten im Jahre 2006 über Deutschland (64,7 %), Frankreich (8,5 %), Italien (3,1 %) und Niederlande (23,7 %). Alle Lieferländer verfügen über Erdgasspeicher (zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage) oder über eine eigene Produktion. Der Erdgasspeicheranteil der Lieferländer entspricht rund drei Vierteln der europäischen Speicherkapazitäten bzw. 20% ihres Verbrauchs. Die Versorgung der Schweiz erfolgt über elf Einspeisestellen. Wichtigste Transportroute für die Versorgung der Schweiz ist die Erdgasleitung von den Niederlanden nach Italien. Durch den Ausbau verschiedener Leitungen

von den Niederlanden bis an die Schweizer Grenze wurde die Transportkapazität in den vergangenen Jahren faktisch verdoppelt.

Die tendenziell sinkende Erdgasproduktion Westeuropas deckt derzeit rund 67 % des eigenen Verbrauchs. Der restliche Anteil von 33 % wird schon heute mehrheitlich aus Russland und Algerien importiert. Auf Grund des Beschaffungsportfolios der Schweiz stammen indirekt rund 20 % der schweizerischen Erdgaseinfuhren aus russischer Produktion.

Die europaweit wachsende Nachfrage nach Erdgas muss zunehmend aus Quellen ausserhalb Westeuropas gedeckt werden (zusätzliche Importe aus Russland und Algerien über Pipelines, verflüssigtes Erdgas [LNG] per Schiff aus weiter entfernten Produktionsländern).

Diese zunehmende Abhängigkeit von Russland und von anderen Produzenten ausserhalb der EU bedeutet eine erhebliche Erhöhung des Versorgungsrisikos. Sollte ein Versorgungsunterbruch aus diesen Regionen längere Zeit andauern (internationale Spannungen, regionale Konflikte), sind Engpässe in Westeuropa denkbar. Das Ausmass der Auswirkungen hängt dabei wesentlich auch vom Eintretenzeitpunkt (Jahreszeit) ab.

Ein konkretes Beispiel ist die Krise zwischen Russland und der Ukraine Anfang 2006, welche zu einer kurzfristigen Reduktion der Erdgaslieferungen nach Westeuropa führte und hauptsächlich in Ländern des ehemaligen Ostblocks spürbar wurde. Weniger oder nicht betroffen waren Staaten wie Deutschland, Italien und die Schweiz. Aus den liefervertraglichen Bestimmungen, welche die Weitergabe einer allfälligen Unterversorgung in den Lieferländern auch an die Schweiz vorsehen, kann jedoch abgeleitet werden, dass bei einem länger dauernden Totalausfall russischer Gaslieferungen an westeuropäische Abnehmerländer rund 20 % der schweizerischen Importe hätten ersetzt werden müssen.

Auf internationaler Ebene hat der Lieferstopp Russlands grosse Verunsicherung ausgelöst und zu intensiven Gesprächen innerhalb der EU-Mitgliedsländer geführt. Auch die Internationale Energie-Agentur IEA, die sich primär mit Fragen der Erdölversorgung befasst, hat die Erdgasversorgung in ihre Agenda aufgenommen. Die europäischen Erdgasspeicher dienen primär zum Ausgleich von saisonalen Schwankungen. Substanzielle Pflichtlager, wie sie in vielen Ländern beim Erdöl üblich sind, existieren nicht. Aus Kostengründen fallen derzeit auch strategische Reserven in Form von Flüssiggas ausser Betracht. Trotz aller Entschlossenheit, die Versorgungssicherheit mit Erdgas in ihren Mitgliedsländern zu erhöhen, liegt eine einheitliche und gemeinsame Energiepolitik innerhalb der EU derzeit nicht vor. Die Umsetzung von Massnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit ist nach wie vor eine einzelstaatliche Angelegenheit.

In naher Zukunft dürfte der europäische Gasmarkt vor grosse Herausforderungen gestellt werden und wohl wegen der Liberalisierung des Erdgasmarktes in den Ländern der EU auch spürbare Veränderungen erfahren. Weitere Gründe hierfür sind insbesondere die Zulieferung von verflüssigtem Erdgas und der Bau von Regasifizierungsterminals sowie die europaweite Erstellung neuer Gaskombikraft-

werke als Reaktion auf die zunehmende Stromverknappung. Schliesslich werden Massnahmen zur Stärkung der Versorgungssicherheit erwartet.

In diesem Umfeld verfügt die Schweiz mit einem nach wie vor relativ hohen Anteil an Zweistoffanlagen (aktuell 43 %) und der entsprechenden Ersatzpflichtlagerhaltung von Heizöl extra leicht (siehe Ziff. 5.2.2) über eine gute und gesicherte Abdeckung für den Fall von Versorgungsengpässen. Diese Lösung ist beizubehalten, wobei der Entwicklung des Anteils an Zweistoffanlagen besondere Bedeutung beizumessen ist. Sinkt dieser Anteil, verringert sich die Austauschbarkeit der Energieträger und damit auch die Bedeutung dieses Sicherungsinstrumentes. Es ist deshalb sehr wichtig, dass die heutige Versorgungssicherheit für Zweistoffanlagen beibehalten werden kann und dass gegebenenfalls zusätzliche Massnahmen geprüft werden, sollte sich der Anteil solcher Anlagen spürbar verändern.

**Aufgrund dieser Lagebeurteilung ist für eine ausreichende Versorgung in Krisenzeiten sicherzustellen, dass für Betreiber von Zweistoffanlagen weiterhin ersatzweise Pflichtlager an Heizöl extra leicht im Umfang von 4,5 Monaten gehalten werden. Für die reinen Erdgasverbraucher sind geeignete Massnahmen zu planen, die dazu dienen, die Versorgungssicherheit weiter zu verbessern. Dies wäre umso dringlicher, falls sich der Anteil an Zweistoffanlagen verringern sollte.**

### **6.1.3. Heilmittel**

#### **6.1.3.1 Antibiotika für Human- und Veterinärmedizin**

Bei der Antibiotikaversorgung ist die Schweiz zu 100 % vom Ausland abhängig. Zu einem grossen Teil werden Antibiotika direkt importiert oder im Inland mit importierten chemischen Basisrohstoffen hergestellt. In der Schweiz besteht einerseits ein Markt an patentgeschützten Wirkstoffen/Spezialitäten und andererseits ein sogenannter Generikamarkt. Ausserdem müssen sämtliche Antibiotikaspezialitäten, die für die Abgabe an Mensch und Tier vorgesehen sind, durch die Swissmedic zugelassen werden. Die Zulassungsformalitäten nehmen in der Regel mehrere Monate in Anspruch.

Verschiedene Vorkommnisse haben in der Vergangenheit gezeigt, dass die Versorgungskette durch Produktions- und Lieferunterbrüche, fehlende Substitutionsprodukte, Schliessung von Fertigungsstandorten, Angst vor Terroranschlägen, Zulassungsprobleme etc. innert kürzester Frist empfindlich gestört werden kann.

Antibiotika sind nach wie vor als absolut lebenswichtig einzustufen, weil sie für die Bekämpfung von infektiösen bakteriellen Erkrankungen, die sowohl für Mensch und Tier zum Tode führen können, von sehr grosser Bedeutung sind.

Nach den Prognosen der WHO hat die Wahrscheinlichkeit einer Influenza-Pandemie zugenommen. Sie hat ihre Mitgliedsländer aufgefordert, sich darauf vorzubereiten. Im Falle einer Influenza-Pandemie

würden bei einem Teil der Erkrankten als Komplikation Pneumonien durch bakterielle Sekundärinfektionen auftreten, welche mit Antibiotika behandelt werden müssen. Da in einem solchen Fall die umliegenden Länder ebenfalls von der Pandemie betroffen wären, muss mit einer Mangellage im Antibiotikasektor gerechnet werden.

Die Antibiotikaresistenz ist mittlerweile ein weltweites Problem. Entgegen allen Erwartungen, Infektionskrankheiten mit Hilfe von Antibiotika besiegt zu haben, stellen sie nach wie vor eine Bedrohung für die Gesundheit und das Leben der Menschen dar. Gerade in Industriestaaten nehmen bakterielle Infektionskrankheiten mit multiresistenten Erregern zu. Wenn einzelne Antibiotikagruppen bei immer mehr Krankheitserregern wirkungslos bleiben, wird sich dieser Umstand längerfristig auch auf die Pflichtlagerzusammensetzung der einzelnen Wirkstoffgruppen auswirken.

**Aufgrund der Risikolage ist die Antibiotikapflichtlagerhaltung für Mensch und Tier notwendig. Die heutigen Pflichtlager sind deshalb unverändert beizubehalten, das heisst für die Humanmedizin 2 Monate des Normalverbrauchs in dosierten Handelsformen und 4 - 6 Monate des Normalverbrauchs in Form von Wirkstoffen. In der Veterinärmedizin sind Pflichtlager für 4 Monate des Normalverbrauchs weiterzuführen.**

#### **6.1.3.2 Antivirale Medikamente**

Die weltweiten Vorkommnisse in den Jahren 2005/2006 im Zusammenhang mit dem Influenza-Virus H5N1 (Vogelgrippevirus; Vogelsterben; Übertragungen des Virus von Tieren auf den Menschen) haben gezeigt, wie empfindlich Bevölkerung und Politik auf eine gesundheitliche Gefährdung reagieren und wie rasch diese von den Behörden Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung verlangen. Steht, wie im Falle des Influenza-Virus H5N1, nur eine geringe Anzahl Medikamente als Prophylaxe oder Therapeutikum zur Verfügung, würde es im Falle einer Epidemie Monate dauern, bis die gesamte Bevölkerung damit versorgt werden könnte. Gestützt auf das latente Risiko einer Grippepandemie erachten sowohl die Gesundheitsbehörden als auch die Wirtschaft Vorsorgemassnahmen mit antiviralen Medikamenten als zwingend notwendig.

**Aufgrund dieser Lagebeurteilung werden die Pflichtlager an antiviralen Medikamenten deshalb im bisherigen Rahmen weitergeführt. Die Pflichtlagermenge von 3,5 Mio. Therapiedosen reicht für die Prophylaxe im Gesundheitswesen und die Behandlung von 25 % der Bevölkerung. Sie entspricht damit den Empfehlungen der WHO und dem im Pandemieplan vorgesehenen Bedarf.**

#### **6.1.4 Zusammenfassung der Versorgungsziele im Rahmen der obligatorischen Pflichtlagerhaltung**

Die obligatorischen Pflichtlager werden per Ende 2011 gegenüber Ende 2007 unverändert folgendes Ausmass betragen:

Pflichtlagerwaren	Bedarfsdeckung in Monaten (Ende 2011)
Zucker	4
Reis	4
Speiseöl/-fett	4
Kaffee	3
Weichweizen	4
Hartweizen	4
Energieträger, Getreide für zweiseitige Nutzung *)	3-4
Proteinträger	2-3
Stickstoffdünger	1 Vegetationsperiode **)
Autobenzin	4,5
Flugpetrol	3
Diesel	4,5
Heizöl extra leicht	4,5
Erdgas Ersatzpflichtlager für Zweistoffanlagen in Form von Heizöl extra leicht	4,5
Antibiotika Humanmedizin dosiert	2
Antibiotika Humanmedizin Wirkstoffe	4-6
Antibiotika Veterinärmedizin	4
antivirale Medikamente/Wirkstoffe	Prophylaxe im Gesundheitswesen und Therapie für 25 % der Bevölkerung

\*) Getreide für die Ernährung von Mensch und/oder Tier

\*\*) Dünger aus Pflichtlagern ( $\frac{1}{3}$ ) zusammen mit vorhandenem Dünger und Hofdünger ( $\frac{2}{3}$ )

## 6.2 Freiwillige Pflichtlagerhaltung

### 6.2.1 Ernährung

Brot ist ein wichtiges Grundnahrungsmittel. Für die Brotherstellung ist Hefe von entscheidender Bedeutung. Die freiwillig abgeschlossenen Pflichtlagerverträge für Melasse und weitere Grundstoffe zur Hefeproduktion werden deshalb aus Gründen der Versorgungssicherheit weitergeführt. Zudem bleibt die Lagerhaltung von Salz in Kraft.

**Die freiwilligen Pflichtlager an Melasse und weiteren Grundstoffen für die Hefeproduktion wie auch die Vereinbarung über die Lagerhaltung von Salz sind im bisherigen Umfang beizubehalten.**

## **6.2.2 Energie**

Die als freiwillige Pflichtlager gehaltenen Reserven an Brennstäben in einzelnen Kernkraftwerken leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Stromproduktion.

**Freiwillige Pflichtlager an Brennstäben sind unverändert weiterzuführen.**

## **6.2.3 Heilmittel**

### **6.2.3.1 Insulin**

Der Gesamtverbrauch an Insulinen bleibt im Gegensatz zu Antibiotika jederzeit konstant. Aufgrund der modernen Ernährungsgewohnheiten und mangelnder Bewegung ist langfristig mit einer Zunahme an Insulinabhängigen zu rechnen. Das grösste Risiko besteht in einem Lieferunterbruch eines Grosslieferanten. In einer solchen Situation könnten die fehlenden Mengen nicht unverzüglich durch andere Anbieter ersetzt werden. Deshalb sind Pflichtlager im Umfang von 2 Monaten unerlässlich.

**Die freiwilligen Pflichtlager an Insulin sind im bisherigen Umfang beizubehalten.**

### **6.2.3.2 Blutspendebeutel**

Blutspendebeutel sind für Bluttransfusionen unerlässlich. Blutbeutel inkl. Zubehör müssen auf das eingesetzte Blutprodukt abgestimmt sein. Im Fall regionaler Versorgungsstörungen müssten fertige Blutprodukte ausgetauscht werden können, was aber aufgrund der Spenderzahlen nur beschränkt möglich ist. Bei einem Ausfall einer der grossen Produktionsstätten, bei langanhaltenden Streiks der Transporteure oder einer massiven Nachfragesteigerung (z.B. nach einem Erdbeben) muss mit einer Mangellage an Blutspendebeuteln gerechnet werden. Alle drei grossen Anbieter von Blutspendebeuteln beziehen die für die Produktion notwendige Folie vom gleichen Hersteller. Sollten diese Lieferungen ausfallen, wäre auch die Produktion der Beutel unterbrochen. Deshalb sind Pflichtlager im Umfang von 2 – 3 Monaten absolut notwendig.

**Die freiwillige Pflichtlagerhaltung von Blutspendebeuteln wird im bisherigen Umfang beibehalten.**

### **6.2.3.3 Atemschutzmasken (FFP-Masken) und chirurgische Masken (OP-Masken)**

Im Falle einer möglichen Grippepandemie wird der Bedarf an FFP-Masken im Gesundheitswesen wegen der erwarteten hohen Anzahl hospitalisierter Patienten weltweit ansteigen. Die nach der SARS-Krise eingerichteten freiwilligen Pflichtlager mit 120'000 Stück FFP2- und FFP3-Masken müssen ausgebaut werden.

**Die freiwilligen Pflichtlager mit FFP2- und FFP3-Masken sind auf insgesamt 250'000 Stück zu erhöhen.**

Die Abklärungen im Rahmen des "Influenza-Pandemieplans Schweiz 2006" haben in Bezug auf die Einrichtung eines Pflichtlagers an OP-Masken (auch für die Bevölkerung) ergeben, dass aufgrund des geringen Normalbedarfs und der damit verbundenen ungenügenden Lagerumschlagsmöglichkeiten die Pflichtlagerhaltung von OP-Masken nicht realisierbar ist. Der Bundesrat hat deshalb im Jahre 2006 beschlossen, an deren Stelle, d.h. ausserhalb der Pflichtlagerhaltung, eine Notreserve von 20 Mio. OP-Masken zu beschaffen.

### **6.2.3.4 Untersuchungs- und Operationshandschuhe**

Die Produktion dieser Güter erfolgt praktisch ausschliesslich im Fernen Osten. Angesichts des langen Versorgungswegs und der im Pandemiefall erwarteten weltweiten massiven Bedarfszunahme (analog Ziff. 6.2.3.3) ist die Schaffung eines Pflichtlagers an Untersuchungs- und Operationshandschuhen erforderlich.

**Für die Sicherstellung der Versorgung mit Untersuchungs- und Operationshandschuhen sind freiwillige Pflichtlager einzurichten. Die Pflichtlagermenge muss anhand der Möglichkeiten des Marktes im Verhältnis zu den Bedürfnissen bei einer Pandemie noch festgelegt werden.**

## **6.2.4 Industrie**

### **6.2.4.1 Eisen-, Stahl-, Metall-, Elektrobranche, Chemie- und Textilindustrie**

Die Reduktionen und Aufhebungen dieser freiwilligen Pflichtlager werden planmässig weitergeführt. Die Abbaumassnahmen werden Ende 2008 abgeschlossen.

### **6.2.4.2 Kunststoff**

Die für die Kunststoffproduktion benötigten Halbfabrikate und Granulate werden mit Ausnahme der Recycling-Produkte ausschliesslich aus europäischen Ländern importiert. Über die Hälfte aller Kunst-

stoffverpackungen wird von Firmen in der Schweiz hergestellt. Diese verfügen über Lager im Umfang von lediglich einem Monat.

Weil Kunststoff fast ausschliesslich aus Erdöl hergestellt wird, würde sich eine Versorgungsstörung bei diesem Rohstoff sofort auch auf den Import von Kunststoffgranulaten und -rohlingen auswirken.

Im Falle einer Grippepandemie ist mit einem Mehrbedarf an Kunststoffgranulaten zur Produktion von Arzneimittel- und Desinfektionsmittelfläschchen zu rechnen. Bei Überschwemmungen steigt der Verbrauch von Polyethylen-Folien für notfallmässige Abdeckungen (z.B. Sandsäcke, Fenster- und Türabdichtungen), bei Trockenheit derjenige für Behälter und Flaschen.

**Neu sollen freiwillige Pflichtlager mit 2'000 to Weichpolyethylen in Granulatform eingerichtet werden.**

Bereits bisher besteht für die Sicherstellung der Produktion von Verpackungen im Lebensmittelsektor (Flaschenherstellung) in Krisenzeiten ein freiwilliges Pflichtlager an Polystyrol-Granulat sowie an Polyethylenterephthalat-Granulat (PET) und Preformen aus PET (Rohlinge).

**Dieses freiwillige Pflichtlager ist unverändert zu belassen.**

### **6.3 Kosten-Perspektiven 2008 - 2011 für die obligatorische Pflichtlagerhaltung**

In der Zusammensetzung und der Bewertung der obligatorischen Pflichtlager sind für die kommende Pflichtlagerperiode keine wesentlichen Veränderungen zu erwarten. Deshalb dürften die Pflichtlagerwarenwerte, die für die Berechnung der Finanzierungs- und der Lagerkostenentschädigungen wichtig sind, grundsätzlich stabil bleiben. Ein entscheidender Faktor ist dabei die Zinsentwicklung, insbesondere des LIBOR (London Inter Bank Offered Rate) und des Hypothekarzinsatzes (für gewerbliche Liegenschaften). Bei den Vollzugskosten sind weitere Einsparungen geplant.

Aufgrund aktueller Annahmen wird von jährlichen Kosten von CHF 130 Mio. oder CHF 17.30 je Einwohner ausgegangen.

## 7 Längerfristige Perspektiven in der Vorsorgepolitik

Das System der Pflichtlagerhaltung ist in die bestehenden Wirtschaftsstrukturen integriert. Der grosse Vorteil ist dabei, dass die Pflichtlagerwaren durch Privatfirmen sachgerecht gelagert, überwacht und regelmässig umgeschlagen werden. Im Ernstfall sind sie rasch einsetzbar. Die Versorgung erfolgt über die gleichen Strukturen und mittels der gleichen Logistik wie unter normalen Marktverhältnissen. Der Bund erwirbt weder Waren noch trägt er die Kosten für die Lagerhaltung. Diese werden verursachungsgerecht auf die einzelnen Produkte überwält.

Das System hat aber auch seine Grenzen. Es eignet sich nicht für Waren mit keinem oder nur geringem Umsatz (Roulement). Es setzt zudem voraus, dass eine genügend breit abgestützte Finanzierungsbasis aufgrund von Importen und erstmals im Inland in Verkehr gesetzten Waren besteht. Ein weiteres Erfordernis ist, dass die an Lager gelegten Waren hinsichtlich Qualität und Quantität in einem vernünftigen Verhältnis zum Markt stehen. Schliesslich bedarf es einer intakten inländischen Industrie, die in der Lage ist, die Rohstoffe zu Fertigprodukten zu verarbeiten.

Veränderungen, die sich auf die Pflichtlagerhaltung auswirken, müssen rechtzeitig erkannt werden, damit mögliche Massnahmen frühzeitig in die Planung der Versorgungssicherung einfliessen können. Für die Pflichtlagerhaltung relevante Entwicklungen sind in diesem Sinne nicht an einen bestimmten Zeitrahmen gebunden. Gewisse Entwicklungen oder Risiken lassen sich bereits heute erkennen, dürften aber erst nach der Berichtsperiode 2008 - 2011 zum Tragen kommen. In jedem Fall gilt es, sie aufmerksam zu verfolgen. Zu diesen Entwicklungen zählen:

Im Bereich Ernährung:

- Die Reform der Agrarmärkte der EU, Änderungen in den Marktordnungen (Interventionspolitik) sowie der Exportpolitik,
- die Entwicklung der Importmengen und deren Auswirkungen auf die Finanzierung der Pflichtlager,
- die Auswirkungen möglicher Agrar-Freihandelsabkommen und Abschluss der WTO Verhandlungen (Doha Runde),
- die Wasser-Ressourcen und deren Einsatz national wie international zur Produktion von Nahrungsmitteln,
- der Einsatz landwirtschaftlicher Produkte zu Treibstoffzwecken;

im Bereich Energie:

- Die weitere Entwicklung der Schwellen- und Entwicklungsländer und deren Auswirkungen auf die Nachfrage auf den Energiemärkten,
- die politische Entwicklung in wichtigen Produzentenländern,
- der weitere Verlauf des Trends zur Verstaatlichung von Rohstoffen und ihrer Förderung,
- der wachsende Einfluss der Finanz- auf die Rohstoffmärkte (zunehmende Volatilität),

- der wachsende Markt an Flüssiggas (LNG) und das Entstehen neuer Infrastrukturen,
- die Inbetriebnahme von Gaskombikraftwerken zur Herstellung von Strom,
- die Auswirkungen der Liberalisierung der Erdgasmärkte in den Ländern der EU,
- die Folgen der Thematisierung der Versorgungssicherheit für Erdgas in den Gremien der IEA und der EU,
- die Entwicklung des Anteils Zweistoffanlagen am Gesamtabsatz an Erdgas in der Schweiz;

im Bereich Heilmittel:

- Die Verlagerung von Produktionsstätten in Billigländer, Abbau von Verarbeitungskapazitäten von Wirkstoffen in der Schweiz,
- der Rückzug von Medikamenten vom Markt wegen zu geringem Absatz,
- die Zulassung von Medikamenten und deren Auswirkungen auf die inländische Versorgung.

Die Darstellung möglicher Einflussfaktoren auf die Versorgung der Schweiz ist keinesfalls vollständig, sie macht aber deutlich, wie stark die Pflichtlagerhaltung von gesellschaftlichen, politischen und vor allem wirtschaftlichen Veränderungen betroffen ist. Die Pflichtlagerhaltung ist nicht Selbstzweck und sie darf ebenso wenig auf bestehende Wirtschaftsstrukturen Einfluss ausüben. Ihr Ziel ist und bleibt es, die Bevölkerung dieses Landes vor den Folgen grosser Versorgungsstörungen zu schützen.