

Art. 1 der Verordnung des WBF über die Freigabe von Pflichtvorräten an Proteinträgern (SR 531.211.11): Geltungsbereich

Funktion der Geltungsbereichsbestimmung

Art. 1 sieht vor, dass die Verordnung für die im Anhang aufgeführten Proteinträger gilt **Art. 1 (SR 531.211.11)**. Die Bestimmung definiert den Begriff «Proteinträger» nicht abstrakt. Sie wirkt ausschliesslich über den Anhang. Jede materielle Regel der Verordnung hängt daher von Art. 1 ab: die Höchstfreigabemenge (Art. 2), das individuelle Freigabegesuch und die Verfügung (Art. 3), die Anpassung des Pflichtlagervertrags (Art. 4), die Lieferpflicht (Art. 5), die Buchführung und die wöchentliche Meldung (Art. 6) sowie der Strafverweis (Art. 7) **Art. 2 (SR 531.211.11) Art. 3 (SR 531.211.11) Art. 4 (SR 531.211.11) Art. 5 (SR 531.211.11) Art. 6 (SR 531.211.11) Art. 7 (SR 531.211.11)**. Eine Ware, die nicht vom Anhang erfasst wird, fällt vollständig aus diesem Freigaberegime heraus.

Die drei Sprachfassungen unterscheiden sich in der Terminologie. Der deutsche Text verwendet «Proteinträger», der französische «fourrages protéagineux» und der italienische «alimenti ricchi di proteine»

Art. 1 (SR 531.211.11). Da Art. 1 auf den Anhang verweist, bestimmen diese Bezeichnungen den Geltungsbereich nicht. Massgebend sind die Tarifnummern des Anhangs. Jede Position ist mit der Verwendung «zu Futterzwecken» qualifiziert, was dem französischen Begriff «fourrages» näher kommt als der weiter gefassten italienischen Formulierung **Annex 1 (SR 531.211.11)**.

Die Verordnung ist ein Originalerlass. Sie ist am 15. Oktober 2026 in Kraft getreten und enthält keine Befristungsklausel

Art. 9 (SR 531.211.11). Art. 1 wurde nicht geändert. Die sich daraus ergebenden zeitlichen Fragen werden unten im Abschnitt zum Befristungserfordernis erörtert.

Rechtsgrundlage: die Freigabe als vorab delegierte Krisenintervention

Das WBF hat die Verordnung gestützt auf Art. 21 Abs. 1 der Verordnung über die wirtschaftliche Landesversorgung (VWLV) erlassen **Preamble (SR 531.211.11)**. Diese Bestimmung ermächtigt das WBF, bei drohender oder bestehender schwerer Mangellage die Freigabe von Pflichtlagern anzuordnen **Art. 21 VWLV**. Auf Gesetzesstufe gehört die Freigabe von Pflichtlagern zu den Interventionsmassnahmen, die der Bundesrat nach Art. 31 Abs. 2 Bst. f LVG treffen kann. Nach Art. 31 Abs. 1 LVG stehen solche Massnahmen nur bei unmittelbar drohender oder bestehender schwerer Mangellage zur Verfügung, und sie sind zu befristen **Art. 31 LVG**. Art. 57 Abs. 3 LVG erlaubt es dem Bundesrat, die Befugnis zur Freigabe von Pflichtlagern zur Behebung schwerer Mangellagen vorab dem WBF zu übertragen **Art. 57 LVG**.

Die Botschaft des Bundesrates von 2014 erläutert den Zweck. Die Freigabe von Pflichtlagern kann kurzfristige Versorgungsengpässe verhindern. Die vorgängige Delegation an das WBF ermöglicht eine rasche Reaktion beim Eintritt einer Krise und führt eine bereits unter Art. 12 der Vorratshaltungsverordnung von 1983 geübte Praxis fort **BBI 2014 7119**. Dieselbe Botschaft hält fest, dass

Interventionsmassnahmen nur in schweren Mangellagen eingesetzt werden dürfen und verhältnismässig sein müssen **BBI 2014 7119**.

Eine schwere Mangellage ist definiert als erhebliche Gefährdung der wirtschaftlichen Landesversorgung, bei der unmittelbar bedeutende wirtschaftliche Schäden drohen, oder als erhebliche Störung der wirtschaftlichen Landesversorgung **Art. 2 LVG**. Das Subsidiaritätsprinzip prägt diese Schwelle. Die Versorgung ist in erster Linie Sache der Privatwirtschaft, und der Bund greift nur ein, wo die Privatwirtschaft die Versorgung in einer schweren Mangellage nicht sicherstellen kann **Art. 3 LVG**. Ein älterer Entscheid des Bundesrates unter dem früheren Recht veranschaulicht die Schwelle. Der Bundesrat lehnte es ab, Pflichtlager an Heizöl wegen Preisspitzen und regionaler Versorgungsschwierigkeiten freizugeben. Nach seiner Auffassung setzt eine schwere Mangellage eine landesweite, andauernde Störung voraus, die die Branche als Ganzes betrifft, und die Versorgungsgesetzgebung dient nicht dem Ausgleich von Preisschwankungen **20018574**. Dieser Entscheid betraf ein anderes Produkt und ein anderes Gesetz und ist hier daher nur analog anwendbar. Er bleibt aber ein nützlicher Anhaltspunkt für die Abgrenzung zwischen Marktanspannung und rechtlicher Mangellage.

Die Verordnung selbst enthält keine Feststellung, dass eine schwere Mangellage besteht. Sie verlagert die Schwellenprüfung auf die Ebene des einzelnen Halters. Nach Art. 3 Abs. 1 kann ein Halter die Freigabe nur beantragen, wenn er nicht über genügend freie Vorräte verfügt und die fehlende Menge nicht beschaffen kann **Art. 3 (SR 531.211.11)**. Nach Art. 2 ist die Freigabe auf die Differenz zwischen dem ermittelten Inlandbedarf und der auf dem Inlandmarkt frei verfügbaren Menge begrenzt **Art. 2 (SR 531.211.11)**. Diese Regeln wenden das Subsidiaritätsprinzip auf jeden Einzelfall an: Pflichtlager schliessen eine Lücke, die der freie Markt nicht schliessen kann.

Der Anhang als abschliessende, durch Tarifnummern definierte Liste

Inhalt des Anhangs

Der Anhang, auf den Art. 1 verweist, führt die erfassten Waren nach Zolldarstellungen auf **Annex 1 (SR 531.211.11)**. Er umfasst:

- getrocknete Hülsenfrüchte der Position 0713 (Erbsen, Kichererbsen, verschiedene Bohnen, Linsen, Puff- und Ackerbohnen, Straucherbsen und andere), ganz oder verarbeitet, zu Futterzwecken;
- Sojabohnen (1201.9010 und 1201.9021), Raps (1205.1040 und 1205.1051) und Sonnenblumenkerne (1206.0010, 0021, 0040, 0041), jeweils nur zu Futterzwecken;
- Rückstände der Stärkeherstellung zu Futterzwecken, nämlich Kartoffelprotein (2303.1011) und andere Rückstände (2303.1018);
- Ölkuchen und andere feste Rückstände aus der Gewinnung von Sojaöl (2304.0010), Erdnussöl (2305.0010) und anderen pflanzlichen Ölen der Position 2306 (Baumwollsaamen,

Leinsamen, Sonnenblumen, Raps, Kokos, Palmkerne, Maiskeime und andere), jeweils zu Futterzwecken.

Die Liste ist abschliessend. Art. 1 enthält weder eine Auffangklausel noch einen Verweis auf «ähnliche» Erzeugnisse noch eine Regel zu Mischfuttermitteln oder Mischungen **Art. 1 (SR 531.211.11)**. Ein Erzeugnis fällt nur dann in den Geltungsbereich, wenn es einer der aufgeführten Tarifnummern zugeordnet werden kann. Erzeugnisse, die lediglich funktional vergleichbar sind, etwa andere proteinreiche Futtermittel oder Futtermischungen mit eigener Tarifeinreihung, liegen ausserhalb des Freigaberegimes, sofern sie nicht unter eine aufgeführte Position fallen. Der deutsche Anhang enthält kleinere Schreibfehler bei botanischen Bezeichnungen («Phaseolus», «majaor») **Annex 1 (SR 531.211.11)**. Da die Tarifnummer das massgebende Kriterium ist, beeinflussen diese Fehler den Geltungsbereich nicht.

Die Futterverwendung als Einreihungskriterium

Jede aufgeführte Position setzt die Verwendung zu Futterzwecken voraus. Die zollrechtliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zeigt, was dies bedeutet. In der Regel richtet sich die Tarifeinreihung nach Art, Menge und Beschaffenheit der Waren im Zeitpunkt, in dem sie der Zollstelle zugeführt werden. Der Verwendungszweck ist nur dort massgebend, wo die Tarifnummer ihn ausdrücklich zum Kriterium macht **a-5595-2007**. Die Futterpositionen des Anhangs sind solche Positionen. Im Urteil A-5595/2007 betonte das Gericht zudem, dass die Einfuhr zu Futterzwecken eine Bewilligung erforderte und dass den Importeur eine strenge Beweislast trifft, wenn er nachträglich geltend macht, die Waren hätten von der Anmeldung abgewichen. Nach der Einfuhr erstellten Dokumenten kommt in der Regel ein verminderter Beweiswert zu **a-5595-2007**.

Im Urteil A-593/2014 hielt das Gericht fest, dass sich Futterweizen und Brotweizen nur durch ihre Verwendung unterscheiden. Der reduzierte Futtertarif setzte daher eine schriftliche Verwendungsverpflichtung und ein rechtzeitiges Gesuch voraus. Der Zollerlass konnte nicht nachträglich zur Korrektur der Tarifposition herangezogen werden **a-593-2014**. Mit den Worten des Gerichts «unterscheiden sich [die beiden Erzeugnisse] nicht durch ihre Art und Beschaffenheit, sondern lediglich durch ihre unterschiedliche Verwendung» **a-593-2014**. Es handelt sich um Zollentscheide. Für das Freigaberegime sind sie analog von Bedeutung: Ob eine Partie zu einer aufgeführten Futterposition gehört, hängt von einer ordnungsgemässen Anmeldung zu Futterzwecken und der dahinterstehenden Verwendungsverpflichtung ab.

Das Urteil B-456/2022 wendet dieselbe Logik unmittelbar auf die Pflichtlagerhaltung an. Als Lebensmittel eingeführter Mais benötigte keine Generaleinfuhrbewilligung (GEB) und unterlag nicht der Pflichtlagerhaltung. Sobald seine Verwendung nach der Einfuhr zu Futtermais geändert wurde, fiel er unter eine in Anhang 5 der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln aufgeführte Futterposition, und ein Garantiefondsbeitrag wurde geschuldet **b-456-2022**. Das Gericht begründete dies damit, dass eine nachträgliche Verwendungsänderung nicht unbeachtet bleiben könne, da die Beitragspflicht sonst «allzu leicht umgangen werden könnte» **b-456-2022**. Der Entscheid betraf den Lagerhaltungsanhang, nicht den Freigabeanhang. Seine Begründung zeigt gleichwohl, dass Tarifposition und Verwendung zusammen angewendet werden und dass eine Umdeklaration Waren in eine Futterposition überführen kann.

Verhältnis zum Pflichtlagerregime

Freigabebereich und Lagerhaltungsbereich sind nicht deckungsgleich

Art. 1 der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln unterstellt unter anderem Getreide sowie Energie- und

Proteinträger zu Futterzwecken der Pflichtlagerhaltung **Art. 1 531.215.11**. Die pflichtlagerpflichtigen Futterpositionen sind in Anhang 5 Ziff. 2 jener Verordnung aufgeführt **Anhang 5 531.215.11**. Der Freigabeanhang ist mit dieser Liste nicht identisch. Die getrockneten Hülsenfrüchte der Position 0713 und die Futterpositionen für Sojabohnen, Raps und Sonnenblumenkerne finden sich in beiden. Der Lagerhaltungsanhang umfasst zudem Positionen zur Ölgewinnung sowie Energieträger wie Futtergetreide, die der Freigabeanhang nicht enthält **Anhang 5 531.215.11 Annex 1 (SR 531.211.11)**. Eine Ware kann daher der Pflichtlagerhaltung unterliegen, ohne in den Geltungsbereich dieser Freigabeverordnung zu fallen. Ihre Freigabe würde eine andere Rechtsgrundlage erfordern.

Die Verordnung des WBF über die Pflichtlagermengen bestätigt, dass Proteinträger eine eigene Kategorie mit eigenem Deckungsziel bilden. Die an Lager gehaltenen Proteinträger müssen den durchschnittlichen schweizerischen Bedarf von zwei Monaten decken, die Energieträger jenen von drei Monaten **Art. 4 531.215.111**. Die zur Pflichtlagerhaltung zugelassenen Proteinträger sind enger gefasst als der Freigabeanhang: Sojaextraktionsschrot sowie, innerhalb prozentualer Obergrenzen, Sonnenblumen- und Rapsschrot, Maiskleber und Kartoffelprotein, Saatgut für Soja, Raps und Sonnenblumen sowie Erbsen **Art. 4 531.215.111**. Der Freigabeanhang führt somit Tarifpositionen auf, die über die an das Proteinträgerlager anrechenbaren Erzeugnisse hinausgehen.

Wer verpflichtet ist

Die Verordnung richtet sich an Pflichtlagerhalter. Bei Futtermitteln trifft die Pflichtlagerpflicht, wer in Anhang 5 Ziff. 2 aufgeführte Futtermittel einführt oder als Verarbeiter erstmals im Inland in Verkehr bringt **Art. 10 531.215.11**. Importeure, Müller und Verarbeiter unterhalb der Schwellenmenge nach Anhang 5 Ziff. 3 sind von der Pflicht zum Abschluss eines Pflichtlagervertrags befreit **Art. 10 531.215.11**. Auf Gesetzesstufe erfasst die Vertragspflicht Unternehmen, die lebenswichtige Güter einführen, herstellen, verarbeiten oder erstmals in Verkehr bringen. Das BWL kann Unternehmen befreien, deren Beitrag zur Versorgungssicherheit gering wäre **Art. 8 LVG**. Das BWL schliesst die Pflichtlagerverträge ab und kann deren Abschluss verfügen, wenn nicht rechtzeitig eine Einigung zustande kommt **Art. 7 LVG**. Befreite Unternehmen halten kein Pflichtlager und haben daher nichts freizugeben. Das Freigaberegime ist nur für Unternehmen relevant, die tatsächlich ein vertragliches Pflichtlager einer aufgeführten Ware halten.

Individuelle Freigabe: Verfahren und Zuständigkeit

Die Freigabe wirkt nicht automatisch für alle Waren des Anhangs. Sie setzt ein begründetes Gesuch des Halters und eine individuelle Verfügung des Fachbereichs Ernährung voraus, welche die freigegebene Menge und die Dauer der Freigabe festlegt **Art. 3 (SR 531.211.11)**.

Diese Zuweisung weicht von Art. 21 Abs. 3 VWLV ab, wonach das BWL die Freigabe im Einzelfall im Einvernehmen mit den Haltern festlegt und die betroffenen Organisationen der Wirtschaft bezieht **Art. 21 VWLV**. Beides lässt sich über die Organisationsbestimmungen vereinbaren. Art. 58b Abs. 5 LVG erlaubt es dem Bundesrat, den Fachbereichen bei Massnahmen nach den Art. 31-33 Aufgaben zu übertragen und sie zum Erlass von Verfügungen zu ermächtigen **Art. 58b LVG**. Nach der VWLV erlässt das BWL die Verfügungen, soweit diese Befugnis nicht den Organisationen der Wirtschaft oder den Fachbereichen übertragen worden ist **Art. 6 VWLV**. Die Fachbereiche sind für den Vollzug von Massnahmen zuständig, soweit ihnen dieser übertragen worden ist, und der Fachbereich Ernährung umfasst Lebensmittel und landwirtschaftliche Produktionsmittel **Art. 7 VWLV**. Sowohl das BWL als auch die Fachbereiche werden vom Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung geleitet **Art. 2 VWLV**. Art. 8 der Verordnung macht das BWL und den Fachbereich Ernährung gemeinsam für den Vollzug

zuständig **Art. 8 (SR 531.211.11)**.

Der Schwachpunkt liegt in der Quelle der Verfügungskompetenz. Art. 58b Abs. 5 LVG setzt eine Ermächtigung durch den Bundesrat voraus. Die Verfügungskompetenz in Art. 3 Abs. 2 wird durch eine Departementsverordnung übertragen, deren angegebene Grundlage, Art. 21 Abs. 1 VWLV, die Anordnung von Freigaben betrifft, nicht aber die Zuständigkeit für Einzelverfügungen **Preamble (SR 531.211.11) Art. 21 VWLV**. Weder die Verordnung noch die angeführten Bestimmungen der VWLV schliessen diese Lücke in der Delegationskette ausdrücklich. Ein Halter, dessen Gesuch abgewiesen wird, könnte die Frage in einer Beschwerde aufwerfen. Angesichts dieser Unsicherheit sollte ein Halter das Fehlen einer Mitwirkung des BWL nicht als gesichert betrachten, zumal Art. 4 ohnehin eine Anpassung des Vertrags mit dem BWL verlangt.

Anpassung des Pflichtlagervertrags und Abrechnung mit dem Garantiefonds

Bevor Waren entnommen werden, ist der Pflichtlagervertrag mit dem BWL anzupassen **Art. 4 (SR 531.211.11)**. Die Verfügung nach Art. 3 berechtigt somit für sich allein nicht zur physischen Entnahme. Grundsätzlich dürfen Pflichtlager nur mit schriftlicher Zustimmung des BWL verändert oder aufgelöst werden. Art. 13 Abs. 1 LVG nimmt Freigaben nach Art. 31 Abs. 2 Bst. f LVG von dieser Regel aus **Art. 13 LVG**. Art. 4 der Verordnung führt die Mitwirkung des BWL über den Vertrag wieder ein. Die Botschaft von 2014 erläutert, dass der Vorbehalt besteht, damit die Eigentümer freigegebene Vorräte auf den Markt bringen können, wenn sie dringend benötigt werden **BBI 2014 7119**.

Der Pflichtlagervertrag ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Er wird nach privatrechtlichen Grundsätzen abgeschlossen, den Rahmen setzt jedoch das öffentliche Recht **b-1483-2019**. Das Bundesgericht qualifizierte solche Verträge bereits in BGE 103 Ib 335 als verwaltungsrechtliche Verträge. Es fügte hinzu, dass der Vertrag Rechtsbeziehungen nur zwischen dem Bund und dem Halter begründet, nicht aber zu Dritten, die die Waren für den Halter lagern **BGE 103 Ib 335**. Der Vertrag muss insbesondere Art und Menge der gelagerten Waren, die Finanzierung sowie die Deckung der Lagerkosten und Preisverluste regeln **Art. 10 LVG**. Diese Punkte muss die Anpassung nach Art. 4 behandeln.

Das Verhältnis zum Garantiefonds ist davon zu trennen. Gemäss B-1483/2019 ergibt sich die Pflicht zur Leistung von Garantiefondsbeiträgen aus der Mitgliedschaft in der Pflichtlagerorganisation und deren Statuten, unabhängig vom Vertrag mit dem BWL **b-1483-2019**. Bei Lagerabbau verlangt Art. 13 Abs. 2 LVG, dass der Halter vom Bund verbürgte Darlehen anteilmässig zurückzahlt und seine Verpflichtungen gegenüber dem Garantiefonds vorgängig erfüllt **Art. 13 LVG**. Im Urteil B-1990/2009, das einen Lagerabbau und nicht eine Krisenfreigabe betraf, hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass der Halter dem Garantiefonds nach dem Fondsreglement einen Abrechnungspreis schuldete. Wegen ausserordentlicher Marktentwicklungen passte es die Abrechnungsregel gestützt auf die *clausula rebus sic stantibus* an **b-1990-2009**. Der Entscheid zeigt, dass sich die finanziellen Folgen der Entnahme von Pflichtlagerware nach dem Fondsreglement richten und der gerichtlichen Überprüfung unterliegen. Ob Art. 13 Abs. 2 LVG auch auf eine Freigabe nach Art. 31 Abs. 2 Bst. f LVG anwendbar ist, beantwortet der Wortlaut nicht, da Abs. 1 nur das Zustimmungserfordernis vorbehält. Die Verordnung enthält keine Regel zur Wiederauffüllung freigegebener Vorräte. Diese Frage bleibt dem angepassten Vertrag überlassen.

Auf inländischen Nahrungs- und Futtermitteln dürfen keine Garantiefondsbeiträge erhoben werden **Art. 16 LVG**. Für im Inland erzeugte Proteinträger schränkt dies die finanziellen Abrechnungsmechanismen von vornherein ein.

Pflichten nach der Freigabe

Ein Halter, dem eine Freigabe gewährt wurde, muss Kunden in der Schweiz mit den Waren beliefern. Er darf jedem Kunden nur die Mengen liefern, die zur Deckung von dessen effektivem Bedarf erforderlich sind. Gegenüber einem zahlungsunfähigen Kunden darf er die Lieferung verweigern **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Die Lieferpflicht stützt sich auf Art. 31 Abs. 2 Bst. g LVG **Art. 31 LVG**. Art. 21 Abs. 2 VWLV erlaubt es dem WBF zudem, eine Freigabe mit Bedingungen sowie technischen oder administrativen Auflagen zu verbinden **Art. 21 VWLV**. Die freigegebene Menge ist somit zweckgebunden. Sie muss die inländischen Verwender im Verhältnis zu ihrem Bedarf erreichen und darf weder gehortet noch ausgeführt werden.

Verletzt ein Halter die Lieferpflicht oder die Beschränkung auf den effektiven Bedarf, kann der Fachbereich Ernährung eine bereits gewährte Freigabe widerrufen oder eine geplante verweigern **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Die Halter müssen zudem über alle Vorräte und Lagerbewegungen Buch führen und dem Fachbereich Ernährung wöchentlich Meldung erstatten **Art. 6 (SR 531.211.11)**. Diese Pflicht wird durch die allgemeine Pflicht nach Art. 64 LVG gestützt, den zuständigen Behörden alle für den Vollzug des Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen herauszugeben **Art. 64 LVG**.

Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen

Art. 7 verweist für Widerhandlungen gegen die Verordnung auf Art. 49 LVG **Art. 7 (SR 531.211.11)**. Art. 49 Abs. 1 Bst. a LVG bestraft vorsätzliche Widerhandlungen gegen Vorschriften über Massnahmen, die unter anderem gestützt auf Art. 31 Abs. 1 LVG erlassen wurden. Bst. b und c bestrafen die Nichtbefolgung einer Verfügung oder die Verletzung eines Vertrags nur, wenn auf die Strafdrohung dieses Artikels hingewiesen wurde. Fahrlässigkeit wird mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft **Art. 49 LVG**. Da die Verordnung eine gestützt auf eine Delegation erlassene Departementsvorschrift ist, steht Bst. a im Vordergrund. Verstösse gegen die Einzelverfügung oder den angepassten Vertrag fallen nur unter Bst. b oder c, wenn der Hinweis erfolgt ist. Die Behörden sollten einen solchen Hinweis in die Freigabeverfügung und in den angepassten Vertrag aufnehmen.

Falsche oder unvollständige Angaben, die gestützt auf Art. 64 LVG, eine Verfügung oder einen Vertrag gemacht werden, bilden einen eigenen Straftatbestand, der mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bedroht ist **Art. 50 LVG**. Dies erfasst unrichtige Wochenmeldungen nach Art. 6. Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone, ausgenommen Widerhandlungen betreffend Einfuhrbewilligungen und Ausfuhrbeschränkungen, die das BAZG verfolgt **Art. 55 LVG**.

Strafrechtliche Sanktionen sind nicht die einzige Folge. Waren und Vermögensvorteile, die durch eine Verletzung des Gesetzes, seiner Ausführungsbestimmungen, von Verfügungen oder Verträgen erlangt wurden, fallen dem Bund zu, unabhängig davon, ob die Verletzung strafbar ist **Art. 41 LVG**. Sieht der Vertrag eine Konventionalstrafe vor, setzt das BWL deren Höhe im Einzelfall fest. Ist die Strafe bestritten, gelangt das BWL an das Bundesverwaltungsgericht. Die Bezahlung der Strafe befreit den Halter nicht von der Vertragserfüllung **Art. 43 LVG**. Ein Entscheid unter dem früheren Recht zeigt, wie solche Strafen bemessen werden: Massgebend sind Umfang und Dauer des Fehlbestands sowie das Verschulden des Halters, und ein Fehlbestand von mehr als zehn Prozent kann nicht mehr als geringfügig gelten **150003983**.

Rechtsschutz

Zwei Wege sind zu unterscheiden. Gegen Verfügungen, die sich auf die Art. 31-33 LVG oder auf Ausführungsbestimmungen stützen, ist innert fünf Tagen Beschwerde zu erheben, und der Beschwerde kommt keine aufschiebende Wirkung zu **Art. 46 LVG**. Diese kurze Frist gilt für die Freigabeverfügung nach Art. 3, für deren Widerruf und für die Verweigerung einer geplanten Freigabe nach Art. 5 Abs. 3, da die Verordnung Art. 31 LVG umsetzt. Entscheide letzter kantonaler

Instanzen nach dem LVG können ebenfalls beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden **Art. 46 LVG**. Streitigkeiten zwischen Parteien öffentlich-rechtlicher Verträge nach dem LVG sowie zwischen Haltern und Pflichtlagerorganisationen entscheidet das Bundesverwaltungsgericht auf Klage **Art. 47 LVG**.

Das Bundesgericht hat die beiden Wege voneinander abgegrenzt. Die Klage ist für Streitigkeiten über den Inhalt von Pflichtlagerverträgen bestimmt, in denen sich die Parteien gleichgeordnet gegenüberstehen. Handelt das BWL hoheitlich und nicht als Vertragspartei, ist sein Akt eine anfechtbare Verfügung, und die Klage tritt hinter die Beschwerde zurück **BGE 135 II 38**. Bereits zuvor hatte BGE 103 Ib 335 eine in imperativer Form gefasste Weisung des Delegierten als Verfügung und nicht als blosser Erklärung einer Vertragspartei behandelt **BGE 103 Ib 335**. Streitigkeiten mit der Pflichtlagerorganisation über Garantiefondsabrechnungen werden dagegen auf Klage beurteilt. Gemäss B-1990/2009 war die Rechnung der Organisation keine Verfügung, und die Zivilgerichte waren unzuständig, weil das Rechtsmittelsystem des LVG abschliessend ist **b-1990-2009**.

Für die Freigabeverordnung bedeutet dies Folgendes: Eine Anfechtung von Menge, Dauer, Verweigerung oder Widerruf einer Freigabe ist innert fünf Tagen mit Beschwerde zu erheben. Ein Streit über die Bedingungen des nach Art. 4 angepassten Vertrags oder über dem Garantiefonds geschuldete Zahlungen gehört ins Klageverfahren. Da das konsensuale Modell von Art. 21 Abs. 3 VWLV **Art. 21 VWLV** neben der ausdrücklichen Verfügung nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung **Art. 3 (SR 531.211.11)** steht (siehe den Abschnitt zu Verfahren und Zuständigkeit oben), und angesichts der fünftägigen Frist sollte ein Halter, der über den Rechtsweg im Zweifel ist, rechtzeitig Beschwerde gegen die Verfügung erheben, statt mit einer Klage zuzuwarten.

Befristungserfordernis und die LVG-Revision von 2026

Art. 31 Abs. 1 LVG lässt nur befristete Interventionsmassnahmen zu **Art. 31 LVG**. Die Verordnung hat kein Ablaufdatum **Art. 9 (SR 531.211.11)**. Die Befristung ist stattdessen in den Einzelfall eingebaut: Der Fachbereich Ernährung muss die Dauer jeder Freigabe festlegen **Art. 3 (SR 531.211.11)**. Diese Auslegung passt zur vorgängigen Delegation nach Art. 57 Abs. 3 LVG, die ein ständiges, bei Bedarf aktivierbares Instrument voraussetzt **Art. 57 LVG**. Eine Freigabeverfügung ohne bestimmte Dauer wäre daher aus diesem Grund anfechtbar.

Am 19. Juni 2026 hat das Parlament eine Änderung des LVG verabschiedet. Ihr Inkrafttreten bestimmt der Bundesrat **BBi 2026 1771**. Die Änderung gliedert die Interventionsbestimmungen neu. Art. 31 wird zu einer allgemeinen Bestimmung, die Massnahmen zulässt, wenn eine schwere Mangellage innerhalb weniger Monate einzutreten droht, und die festhält: «Die Massnahmen sind zu befristen» **BBi 2026 1771**. Die Freigabe von Pflichtlagern wird in Art. 32 Abs. 1 Bst. b verschoben, und der Vorbehalt in Art. 13 Abs. 1 wird entsprechend angepasst. Art. 57 Abs. 3 würde es dem Bundesrat erlauben, dem WBF vorab die Befugnis zu übertragen, Vorräte freizugeben, die Halter zur Vermarktung der freigegebenen Waren zu verpflichten und deren Verwendung einzuschränken **BBi 2026 1771**. Die Änderung führt zudem ein Einspracheverfahren gegen Verfügungen gestützt auf Art. 32 oder 33 ein und passt die Verweise in den Bestimmungen über die Beschwerde und die Strafen an **BBi 2026 1771**. Im Ständerat betonte der Berichterstatter die Befristung und den Zeithorizont «innerhalb weniger Monate» **AB 2026 S 378**. Im Nationalrat wurde ein Minderheitsantrag, diesen Zeithorizont zu streichen oder zu verlängern, abgelehnt **AB 2026 N 552**.

Mit dem Inkrafttreten der Änderung wird sich der durch Art. 1 und den Anhang bestimmte Geltungsbereich nicht ändern. Ändern werden sich jedoch die gesetzlichen Verweise in den umliegenden Bestimmungen: der Vorbehalt in Art. 13 LVG, das Verfahren zur Anfechtung von Freigabeverfügungen und die Strafverweise. Die

Lieferpflicht und die Verwendungsbeschränkungen nach Art. 5 hätten dann zudem eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in Art. 57 Abs. 3 LVG in der geänderten Fassung **BBi 2026 1771**. Für jede Freigabe ist die im Zeitpunkt der Verfügung geltende Fassung des LVG massgebend.