

Art. 3 der Verordnung des WBF über die Freigabe von Pflichtlagern von Eiweissfuttermitteln (SR 531.211.11): Freigabeverfahren

Funktion und Stellung im System der wirtschaftlichen Landesversorgung

Art. 3 ist der verfahrensrechtliche Kern der Verordnung. Ein Pflichtlagerhalter kann die Freigabe seines Pflichtlagers an Eiweissfuttermitteln nur beantragen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Er verfügt nicht über ausreichende freie Vorräte, und er kann die fehlende Menge nicht beschaffen. Das Gesuch ist zu begründen. Der Fachbereich Ernährung der wirtschaftlichen Landesversorgung entscheidet sodann mit Verfügung und legt sowohl die freigegebene Menge als auch die Dauer der Freigabe fest **Art. 3 (SR 531.211.11)**.

Die Bestimmung bildet das letzte Glied einer Delegationskette:

- Gesetz. Art. 31 Abs. 2 Bst. f LVG erlaubt dem Bundesrat, Vorschriften über «die Freigabe von Pflichtlagern und anderen Vorräten» zu erlassen. Diese Vorschriften gehören zu den zeitlich begrenzten wirtschaftlichen Interventionsmassnahmen, die nur bei unmittelbar drohender oder bestehender schwerer Mangellage ergriffen werden dürfen **Art. 31 LVG**
- Vorgängige Delegation. Nach Art. 57 Abs. 3 LVG kann der Bundesrat die Befugnis zur Freigabe von Pflichtlagern zur Behebung schwerer Mangellagen vorgängig an das WBF delegieren **Art. 57 LVG**. Die Botschaft von 2014 nennt den Grund: Die Delegation der Freigabebefugnis vor einer Krise beschleunigt die Entscheidfindung **BBI 2014 7119**.
- Verordnung des Bundesrates. Art. 21 Abs. 1 VWLV ermächtigt das WBF, bei drohender oder bestehender schwerer Mangellage die Freigabe anzuordnen. Nach Art. 21 Abs. 2 VWLV kann das WBF die Freigabe nach Anhörung der betroffenen Wirtschaftsorganisationen an Bedingungen knüpfen und mit technischen oder administrativen Auflagen verbinden **Art. 21 VWLV**.
- Departementsverordnung. Die Verordnung stützt sich ausdrücklich auf Art. 21 Abs. 1 VWLV **Preamble (SR 531.211.11)**. Sie gilt für die in ihrem Anhang aufgeführten Eiweissträger **Art. 1 (SR 531.211.11)**.

Der Zweck der Freigabe ergibt sich aus der Systematik des Gesetzes. Pflichtlager werden mobilisiert, wenn eine Krise verhindert, dass die Nachfrage nach lebenswichtigen Gütern über den Markt gedeckt werden kann **BBI 2014 7119**. Ausserhalb einer Freigabe darf ein Pflichtlager nur mit schriftlicher Zustimmung des BWL verändert oder aufgelöst werden. Art. 13 Abs. 1 LVG behält die Freigabe nach Art. 31 Abs. 2 Bst. f LVG ausdrücklich von dieser Regel vor **Art. 13 LVG**. Art. 3 eröffnet daher neben dem ordentlichen Zustimmungsregime einen eigenständigen Krisenkanal. Es ersetzt dieses Regime nicht.

Art. 3 gilt in seiner ursprünglichen Fassung seit dem Inkrafttreten der Verordnung am 15. Oktober 2026 **Art. 9 (SR 531.211.11)**. Die Verordnung enthält keine Befristung **Art. 9 (SR 531.211.11)**. Dies ist von Bedeutung, weil Art. 31 Abs. 1 LVG nur «zeitlich begrenzte» Interventionsmassnahmen zulässt **Art. 31 LVG**. Im Einzelfall wird diese Schranke durch die nach Abs. 2 festgelegte Dauer gewahrt

(siehe unten zu Menge und Dauer).

Eine am 19. Juni 2026 verabschiedete Revision des LVG wird die gesetzliche Grundlage nach ihrem Inkrafttreten ändern. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten **BBI 2026 1771**. Mit der Revision:

- wird die Freigabe in Art. 32 Abs. 1 Bst. b LVG verschoben;
- sieht der neue Art. 31 Abs. 3 LVG vor, dass Massnahmen «sind zu befristen»;
- kann der Bundesrat handeln, wenn eine schwere Mangellage innert weniger Monate einzutreten droht **BBI 2026 1771**.

Bis dahin bleiben die in dieser Kommentierung zitierten geltenden Bestimmungen massgebend. Im Parlament wurde die Freigabe von Pflichtlagern als erste der Krisenmassnahmen genannt, die das revidierte Gesetz zur Verfügung stellt **AB 2026 N 552**.

Gesuchsberechtigung: der Pflichtlagerhalter

Gesuchsberechtigt ist nur der Pflichtlagerhalter. Diese Stellung beruht auf einem Vertrag. Das BWL schliesst mit den betroffenen Unternehmen Pflichtlagerverträge ab. Kommt innert angemessener Frist kein Vertrag zustande, so ordnet das BWL dessen Abschluss mit Verfügung an **Art. 7 LVG**. Unternehmen, die lebenswichtige Güter einführen, herstellen, verarbeiten oder erstmals in Verkehr bringen, sind zum Vertragsabschluss verpflichtet. Das BWL kann Unternehmen befreien, deren Beitrag zur Versorgungssicherheit geringfügig wäre **Art. 8 LVG**.

Für Futtermittel bestimmt die Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln, wer Lager halten muss: wer in Anhang 5 Ziff. 2 aufgeführte Futtermittel einführt oder als Verarbeiter erstmals im Inland in Verkehr bringt. Betreiber unterhalb der Schwellenmenge nach Anhang 5 Ziff. 3 sind von der Vertragspflicht befreit **Art. 10 531.215.11**. Eiweissträger zu Futterzwecken gehören zu den pflichtlagerpflichtigen Gütern **Art. 1 531.215.11**.

Aus diesen Bestimmungen ergeben sich drei Schranken für den Kreis der Gesuchsteller:

- Importeure, die zahlen statt lagern. Eine Genealogiebewilligung kann auch Importeuren erteilt werden, die sich lediglich verpflichten, die finanziellen Beiträge zu leisten, die ein Pflichtlagervertrag mit sich brächte, statt einen solchen Vertrag abzuschliessen **Art. 2 531.215.11**. Diese Importeure halten kein Pflichtlager. Sie haben daher nichts, was nach Art. 3 freigegeben werden könnte.
- Eigentum und Dritte. Pflichtlagerwaren müssen im Eigentum des Lagerhalters stehen. Waren, an denen Dritte Eigentumsansprüche haben, dürfen nur gehalten werden, wenn alle Berechtigten gegenüber dem Bund die solidarische Haftung übernehmen **Art. 12 LVG**. Wird die Lagerpflicht auf einen Dritten übertragen, schliesst das BWL mit diesem einen eigenen Vertrag ab **Art. 11 LVG**. In diesem Fall ist der Dritte für die von seinem Vertrag erfassten Mengen Pflichtlagerhalter.
- Lagerhäuser. Ein Lagerhaus, das die Waren lediglich für den

Pflichtlagerhalter lagert, ist nicht Vertragspartei. Das Bundesgericht hielt fest, dass nur der Pflichtlagerhalter an den Pflichtlagervertrag gebunden ist, «nicht allfällige Dritte, die für ihn die Einlagerung übernehmen» **BGE 103 Ib 335**. Nach derselben Überlegung kann das Lagerhaus die Freigabe nicht in eigenem Namen beantragen.

Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte, dass Parteien der Pflichtlagerverträge das BWL und der Pflichtlagerhalter sind **b-1483-2019**.

Materielle Voraussetzungen des Gesuchs

Ungenügende freie Vorräte und fehlende Beschaffungsmöglichkeit

Die beiden Voraussetzungen von Abs. 1 gelten kumulativ und bringen zusammen die Subsidiarität der Freigabe zum Ausdruck.

Erste Voraussetzung ist, dass der Pflichtlagerhalter nicht über ausreichende «freie Vorräte» verfügt. Der italienische Textspricht von «scorte d'esercizio» (Betriebsvorräte) **Art. 3 (SR 531.211.11)**. Gemeint sind damit die Vorräte, die das Unternehmen ausserhalb seines Pflichtlagers hält. Das Pflichtlager selbst zählt nicht als freier Vorrat.

Zweite Voraussetzung ist, dass der Pflichtlagerhalter die fehlende Menge nicht beschaffen kann. Der deutsche und der italienische Text stellen auf die Beschaffung der Menge ab («die fehlende Menge zu beschaffen»; «reperire la quantità mancante»). Der französische Text ist weiter gefasst: Der Pflichtlagerhalter «n'arrive pas à compenser ce déficit par d'autres moyens» (vermag das Defizit nicht mit anderen Mitteln auszugleichen) **Art. 3 (SR 531.211.11)**. Nach der französischen Lesart könnte die Behörde auch prüfen, ob sich der Fehlbestand anders als durch Zukauf decken lässt, etwa durch Substitution oder durch eine Umorganisation der Lieferungen.

Der weitere französische Wortlaut fügt sich zwanglos in das gesetzliche Verständnis der Freigabe als Massnahme der letzten Möglichkeit ein, die nur zur Verfügung steht, wenn der Markt die Nachfrage nicht mehr decken kann **BBi 2014 7119 Art. 31 LVG**

Begründung, Nachweis und Mitwirkung

Das Erfordernis «Das Gesuch ist zu begründen»

Art. 3 (SR 531.211.11) wirkt im Rahmen der allgemeinen Regeln des Bundesverwaltungsverfahrens:

- Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest **Art. 12 VwVG**
- In einem Verfahren, das die Partei durch ihr Begehren eingeleitet hat, ist diese verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Die Behörde braucht auf das Begehren nicht einzutreten, wenn die Partei die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigert. Nach Abs. 1bis erstreckt sich die Mitwirkungspflicht nicht auf die Herausgabe der Korrespondenz mit einem Anwalt **Art. 13 VwVG**

In der Praxis muss der Gesuchsteller drei Punkte substantzieren und belegen:

- seine freien Vorräte;
- den Bedarf seiner Kunden;
- seine erfolglosen Bemühungen, Waren auf dem Markt zu beschaffen.

Der Halter muss zudem wöchentlich Bestände und Bestandesänderungen melden (siehe den Abschnitt zu den Pflichten nach der Freigabe) **Art. 6 (SR 531.211.11)**. Diese Meldungen geben dem Fachbereich eine eigenständige Grundlage zur Überprüfung des Gesuchs.

Bezug aus dem Lager ohne Freigabe

Ohne Freigabeverfügung bleibt das Lager gebunden. Ein in der VPB

veröffentlichter Entscheid zu einer Konventionalstrafe wegen Lagerunterschreitung hält fest: «Eine nichtbewilligte Unterschreitung der Pflichtlagermenge stellt daher eine Verletzung der primären Vertragspflicht des Lagerhalters dar» **150003983**.

Derselbe Entscheid hielt fest, dass eine Unterschreitung im Verhältnis zur gesamten vereinbarten Pflichtlagermenge zu beurteilen ist und eine Unterschreitung von mehr als 10 Prozent nicht mehr als geringfügig gelten kann **150003983**. Er verlangte zudem bei einer einmaligen, nicht schwerwiegenden Verletzung ein abgestuftes Vorgehen (Verwarnung und Frist zur Behebung) **150003983**. Der Entscheid betrifft nicht die Freigabe. Er zeigt jedoch das rechtliche Risiko, Waren zu beziehen, bevor eine Freigabeverfügung und die von Art. 4 verlangte Vertragsanpassung vorliegen.

Zuständige Behörde und Form des Entscheids

Der Fachbereich Ernährung als entscheidende Stelle

Abs. 2 weist den Entscheid dem Fachbereich Ernährung zu, und Art. 8 macht das BWL und den Fachbereich gemeinsam für den Vollzug der Verordnung zuständig **Art. 8 (SR 531.211.11)**. Der Fachbereich Ernährung ist für Lebensmittel und landwirtschaftliche Produktionsmittel zuständig **Art. 7 VWLV**. Seit dem 1. November 2025 sind die Fachbereiche zudem für den Vollzug von Vorschriften und Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung zuständig, «sofern ihnen dieser übertragen wurde» **Art. 7 VWLV**.

Das BWL erlässt Verfügungen nur, soweit das Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen diese Aufgabe nicht den Wirtschaftsorganisationen oder den Fachbereichen zugewiesen haben **Art. 6 VWLV**. Auf Gesetzesstufe kann der Bundesrat den Fachbereichen im Rahmen von Massnahmen nach Art. 31-33 LVG Aufgaben übertragen und sie zum Erlass von Verfügungen ermächtigen **Art. 58b LVG**

Spannungsverhältnis zu Art. 21 Abs. 3 VWLV

Die Zuständigkeitsordnung in Art. 3 Abs. 2 weicht vom Wortlaut der bundesrätlichen Verordnung ab. Art. 21 Abs. 3 VWLV sieht vor, dass das BWL die Freigabe im Einzelfall «im Einvernehmen mit den Pflichtlagerhaltern» festlegt und die betroffenen Wirtschaftsorganisationen bezieht **Art. 21 VWLV**. Die Departementsverordnung weist den Einzelentscheid stattdessen dem Fachbereich zu und verlangt eine einseitige Verfügung.

Zwei Gesichtspunkte führen die Bestimmungen zusammen:

- Die Departementsverordnung gilt als Ausführungsbestimmung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. c VWLV, die Verfügungen den Fachbereichen zuweisen kann **Art. 6 VWLV**.
- Das Einvernehmen mit dem Pflichtlagerhalter bleibt in der Sache gewahrt, weil eine Freigabe das Gesuch des Pflichtlagerhalters voraussetzt und der Vertrag mit dem BWL vor dem Bezug der Waren angepasst werden muss **Art. 4 (SR 531.211.11)**.

Art. 58b Abs. 5 LVG nennt jedoch den Bundesrat als das Organ, das die Fachbereiche zum Erlass von Verfügungen ermächtigt **Art. 58b LVG**. Damit stellt sich die Frage, ob eine Departementsverordnung diese Befugnis gültig übertragen kann. Ein Pflichtlagerhalter, dessen Gesuch abgewiesen wird, könnte diesen Punkt in einer Einsprache oder Beschwerde vorbringen.

Formelle Anforderungen an die Verfügung

Der Entscheid ist eine Verfügung, und es gelten die allgemeinen Anforderungen. Er muss als Verfügung bezeichnet, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein. Diese muss das zulässige Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstanz und die Rechtsmittelfrist nennen. Die Behörde kann auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung nur verzichten, wenn sie dem Begehren vollständig entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt **Art. 35 VwVG**.

Eine Teilfreigabe oder eine kürzere als die beantragte Dauer bedeutet keine vollständige Gutheissung. Eine solche Verfügung ist daher zu begründen. Soll die Verfügung strafrechtlich durchsetzbar sein, muss sie zudem einen ausdrücklichen Hinweis auf die Strafdrohung enthalten (siehe den Abschnitt zu den strafrechtlichen Sanktionen) **Art. 49 LVG**

Festlegung von Menge und Dauer

Der Fachbereich legt «die freigegebene Menge und die Dauer der Freigabe» fest **Art. 3 (SR 531.211.11)**. Sein Ermessen ist in dreifacher Hinsicht begrenzt:

- Marktweite Obergrenze. Art. 2 begrenzt die höchstens freigebbare Menge auf «der Differenz zwischen dem ausgewiesenen Bedarf im Inland und der auf dem Markt im Inland frei verfügbaren Menge» **Art. 2 (SR 531.211.11)**. Es handelt sich um eine Gesamtbergrenze. Stellen mehrere Pflichtlagerhalter Gesuche, muss die Summe der Einzelfreigaben innerhalb dieser Grenze bleiben. Die Einzelmenge lässt sich daher nicht allein aus dem eigenen Fehlbestand des Gesuchstellers ableiten.
- Individueller Bedarf. Der belegte Fehlbestand des Gesuchstellers, der effektive Bedarf seiner Kunden (siehe Art. 5 Abs. 2 **Art. 5 (SR 531.211.11)**) und seine fehlende Beschaffungsmöglichkeit bestimmen das individuelle Mass. Im Zusammenhang mit Abs. 1 schliesst dies Freigaben aus, die lediglich Vorräte ersetzen würden, die der Pflichtlagerhalter auf dem Markt beschaffen könnte.
- Befristung. Die zwingende Festlegung einer Dauer setzt im Einzelfall das gesetzliche Erfordernis um, dass Interventionsmassnahmen zeitlich begrenzt sein müssen **Art. 31 LVG**. Die Freigabe ist eine vorübergehende Ermächtigung, auf ein Lager zuzugreifen, dessen Pflichtmenge das WBF für einen bestimmten Zeitraum festgelegt hat **Art. 9 LVG**.

Für ergänzende Pflichtlager gilt eine andere Regel: Unternehmen dürfen bei Interventionsmassnahmen mindestens die Hälfte davon für den Eigenbedarf oder zur Belieferung von Kunden verwenden **Art. 14 LVG**. Für Pflichtlager an Eiweissfuttermitteln besteht keine solche automatische Quote. Jeder Bezug erfordert eine Verfügung nach Art. 3.

Verfügung, Vertrag und Garantiefonds: die Zweigleisigkeit

Vertragsanpassung vor dem Bezug

Die Freigabeverfügung berechtigt für sich allein nicht zum physischen Bezug. Nach Art. 4 muss zuerst der Pflichtlagervertrag mit dem BWL angepasst werden **Art. 4 (SR 531.211.11)**. Der Vertrag regelt unter anderem:

- Art und Menge des Lagers;
- Finanzierung und Versicherung;
- die Deckung der Lagerkosten und Preisverluste;
- die Beteiligung am Garantiefonds;
- eine allfällige Konventionalstrafe **Art. 10 LVG**.

Die Freigabe verläuft somit zweigleisig: über eine einseitige Verfügung des Fachbereichs und über eine einvernehmliche Anpassung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.

Die Rechtsprechung bestätigt, dass diese Unterscheidung von Bedeutung ist. Pflichtlagerverträge sind öffentlich-rechtliche Verträge, die zwischen einer mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Behörde und Privaten in öffentlich-rechtlich geregelten Bereichen geschlossen werden **b-1483-2019**. Handelt das BWL jedoch ausserhalb des Vertrags, tritt es hoheitlich auf. Das Bundesgericht hielt fest: «Bei der Genehmigung von Reglementen von Pflichtlagerorganisationen tritt das Bundesamt jedoch hoheitlich und nicht als Vertragspartei auf». Der Widerruf einer solchen Genehmigung war daher eine anfechtbare Verfügung und keine

Angelegenheit des Klageverfahrens **2C_376/2008**. Ebenso wurde eine im Rahmen des Vertragsverhältnisses an einen Pflichtlagerhalter erteilte Weisung als mit Verwaltungsbeschwerde anfechtbare Verfügung behandelt **BGE 103 Ib 335**.

Für Art. 3 bedeutet dies:

- Streitigkeiten über die Freigabe selbst (ob, wie viel, wie lange) betreffen die Verfügung;
- Streitigkeiten über den Inhalt der Vertragsanpassung betreffen den Vertrag.

Lässt sich über die Anpassung keine Einigung erzielen, erlaubt Art. 7 Abs. 3 LVG dem BWL, den Abschluss eines Vertrags mit Verfügung anzuordnen, wenn innert angemessener Frist kein Vertrag zustande kommt **Art. 7 LVG**. Das Bundesverwaltungsgericht wandte diese Befugnis in einem Fall an, in dem das BWL die Unterzeichnung eines Vertragsanhangs mit einer unangefochten in Rechtskraft erwachsenen Verfügung angeordnet hatte **b-1483-2019**. Der Wortlaut der Bestimmung bezieht sich auf den Abschluss eines Vertrags; ob er auch die von Art. 4 verlangte Anpassung erfasst, ist eine Frage der Auslegung.

Finanzielle Folgen: Darlehen und Garantiefonds

Bevor ein Lager abgebaut oder aufgelöst wird, muss der Pflichtlagerhalter vom Bund verbürgte Darlehen anteilmässig zurückzahlen und seine Verpflichtungen gegenüber dem Garantiefonds erfüllen. Kann er dies nicht, kann das BWL stattdessen angemessene Sicherheiten verlangen **Art. 13 LVG**. Der Bund verbürgt Bankdarlehen zur Finanzierung von Pflichtlagerwaren **Art. 20 LVG**. Diese finanziellen Verpflichtungen sind daher typische Inhalte der Anpassung nach Art. 4.

Der Vorbehalt in Art. 13 Abs. 1 LVG nimmt die Freigabe dem Wortlaut nach nur vom Erfordernis der Zustimmung des BWL aus. Aus dem Text der Bestimmung geht nicht klar hervor, dass die Freigabe auch den finanziellen Regeln von Abs. 2 entzogen ist **Art. 13 LVG**.

Die Abrechnung mit dem Garantiefonds richtet sich nach den Regeln der Pflichtlagerorganisation. In einem Fall zum Abbau von Hartweizenlagern legte das Bundesverwaltungsgericht dar, dass zu den Einnahmen des Garantiefonds «Preisdifferenzen aus der Abrechnung von Pflichtlagerveränderungen» gehören **b-1990-2009**. Der Abrechnungspreis wurde nach einem Durchschnittspreisystem auf der Grundlage einer rollenden Referenzperiode festgelegt. Weil sich der Markt 2008 ausserordentlich bewegt hatte, korrigierte das Gericht den Preis gestützt auf die clausula rebus sic stantibus, die «setzt ausserordentliche Veränderungen voraus» **b-1990-2009**.

Dieser Entscheid betraf einen Lagerabbau, nicht eine Krisenfreigabe. Er ist gleichwohl analog auf eine Freigabe anwendbar, weil auch eine Freigabe das Lager verändert und damit eine Abrechnung auslöst. Preisschwankungen sind in einer schweren Mangellage besonders wahrscheinlich, weshalb die Korrektur gestützt auf die clausula rebus sic stantibus unmittelbar von Bedeutung ist.

Die Pflichtlagerorganisation

Die Pflichtlagerorganisation ist eine private Selbsthilfeorganisation, und ihre Rechnungen sind keine Verfügungen. Das Bundesverwaltungsgericht hielt fest, sie «handelte daher nicht hoheitlich» **b-1990-2009**. Trotz ihrer privatrechtlichen Form ist sie an die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben sowie an das Willkürverbot gebunden. Innerhalb dieser Grenzen darf sie Entschädigungen kürzen, sofern die volle Vergütung der Lagerkosten gewährleistet bleibt **150002066**. Leistungen aus dem Garantiefonds können nur Mitglieder beanspruchen **2C_376/2008**. Die Beitragspflicht eines Mitglieds ergibt sich aus der Mitgliedschaft, unabhängig von einer allfälligen offenen Entschädigungsforderung **b-1483-2019**.

Für Futtermittel nimmt Réservesuisse die Meldungen der Futtermittelverarbeiter entgegen und informiert das BWL im Hinblick auf den Abschluss, die Änderung oder die Auflösung von

Pflichtlagerverträgen **Art. 11 531.215.11**. Art. 21 Abs. 3 VWLV verlangt den Beizug der betroffenen Wirtschaftsorganisationen bei der Festlegung einer Freigabe **Art. 21 VWLV**. Die Departementsverordnung erwähnt sie nicht.

Pflichten nach der Freigabe und Widerruf

Eine Freigabe verändert die Rechtsstellung des Pflichtlagerhalters:

- Lieferpflicht. Der Pflichtlagerhalter muss Kunden in der Schweiz mit den freigegebenen Waren beliefern **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Gesetzliche Grundlage ist die eigenständige Befugnis zur Auferlegung einer Lieferpflicht nach Art. 31 Abs. 2 Bst. g LVG **Art. 31 LVG**
- Bedarfsgerechte Lieferungen. Die Lieferungen sind auf die Mengen beschränkt, die die Kunden zur Deckung ihres effektiven Bedarfs benötigen **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Dies verhindert, dass freigegebene Waren von Kunden zur Vorratsbildung verwendet werden.
- Zahlungsunfähigkeit von Kunden. Der Pflichtlagerhalter kann die Lieferung an einen zahlungsunfähigen Kunden verweigern **Art. 5 (SR 531.211.11)**.
- Buchführung und Meldewesen. Pflichtlagerhalter müssen über alle Bestände und Bestandesänderungen Buch führen und dem Fachbereich wöchentlich Meldung erstatten **Art. 6 (SR 531.211.11)**. Dies tritt zur allgemeinen Pflicht hinzu, alle für den Vollzug des LVG erforderlichen Auskünfte, Unterlagen und Zutritte zu gewähren **Art. 64 LVG**. Unwahre oder unvollständige Angaben sind strafbar **Art. 50 LVG**.

Werden diese Lieferpflichten verletzt, kann der Fachbereich eine erteilte Freigabe widerrufen oder eine vorgesehene verweigern **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Die Bestimmung ist als Ermessensbefugnis («kann») ausgestaltet. Der Widerruf ist selbst ein Entscheid, der in die Rechte des Pflichtlagerhalters eingreift. Nach der Begründung des Bundesgerichts in BGE 103 Ib 335 ist er daher als anfechtbare Verfügung zu erlassen **BGE 103 Ib 335**.

Der VPB-Entscheid zu Lagerunterschreitungen spricht sich bei einer einmaligen, geringfügigen Verletzung für ein abgestuftes Vorgehen aus **150003983**. Analog angewendet ist vor einem vollständigen Widerruf eine verhältnismässige Reaktion in Betracht zu ziehen (etwa eine Verwarnung oder eine Kürzung statt eines Widerrufs der Freigabe).

Rechtsschutz

Einsprache, Beschwerde und Fristen

Eine Freigabeverfügung beruht auf Ausführungsbestimmungen zu Art. 31 LVG. Ihre Anfechtung folgt daher dem besonderen Krisenregime:

- Einsprache. Verfügungen, die sich auf Art. 31-33 LVG oder deren Ausführungsbestimmungen stützen, können mit Einsprache angefochten werden. Die Einsprache ist innert fünf Tagen seit Eröffnung schriftlich bei der verfügenden Behörde zu erheben. Sie muss einen Antrag enthalten und die zu seiner Begründung dienenden Tatsachen angeben **Art. 45 LVG**
- Beschwerde. Beschwerden gegen solche Verfügungen sind innert fünf Tagen einzureichen und haben keine aufschiebende Wirkung **Art. 46 LVG**. Im Übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege **Art. 46 LVG**.

Die sehr kurzen Fristen und das Fehlen der aufschiebenden Wirkung sind die wichtigste verfahrensrechtliche Falle. Nach einer Abweisung muss ein Pflichtlagerhalter innert Tagen handeln und kann sich nicht darauf verlassen, dass die Beschwerde das Wirksamwerden eines Widerrufs verhindert.

Unklare Beschwerdeinstanz

Welche Stelle die Beschwerde beurteilt, regelt der Text nicht

abschliessend. Art. 46 Abs. 1 LVG weist Beschwerden nur dann dem BWL zu, wenn die Verfügung von einer Wirtschaftsorganisation im Sinne von Art. 60 LVG erlassen wurde **Art. 46 LVG**. Die Fachbereiche sind gesondert in Art. 58b LVG geregelt **Art. 58b LVG**.

Andererseits macht Art. 6 Abs. 1 Bst. d VWLV das BWL für die Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen «nach Artikel 46 Absätze 1 und 3 LVG» zuständig **Art. 6 VWLV**. Dies spricht für das BWL als erste Beschwerdeinstanz für Verfügungen des Krisenregimes. Unter dem früheren Recht beschrieb das Bundesgericht eine Bestimmung, wonach Beschwerden gegen Verfügungen der «Bereiche» und der Wirtschaftsorganisationen an das Bundesamt gingen **2C_376/2008**.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG. Nicht jeder Akt im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung ist eine solche Verfügung, und auch der Klageweg ist eng **b-8057-2007**. Das Bundesgericht rief in Erinnerung, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an dieses Gericht ausgeschlossen ist für «Entscheide auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Landesversorgung, die bei zunehmender Bedrohung oder schweren Mangellagen getroffen worden sind» **2C_376/2008**. Eine Freigabe nach Art. 3 ist ein solcher Entscheid. Ein vorsichtiger Gesuchsteller wird die Einsprache beim Fachbereich erheben und anschliessend der Rechtsmittelbelehrung im Einspracheentscheid folgen.

Klageverfahren bei vertraglichen Streitigkeiten

Streitigkeiten zwischen Parteien öffentlich-rechtlicher Verträge nach dem LVG sowie zwischen Pflichtlagerhaltern und Pflichtlagerorganisationen entscheidet das Bundesverwaltungsgericht auf Klage **Art. 47 LVG**. Dies erfasst Streitigkeiten über die Anpassung nach Art. 4 und über die Abrechnung mit dem Garantiefonds. Im Hartweizenfall trat das Bundesverwaltungsgericht im Klageverfahren auf einen Preisstreit zwischen einem Pflichtlagerhalter und der Organisation ein, weil die Rechnung der Organisation keine Verfügung war **b-1990-2009**. Vom BWL festgesetzte Konventionalstrafen werden, wenn sie bestritten sind, dem Bundesverwaltungsgericht unterbreitet. Eine Konventionalstrafe befreit den Pflichtlagerhalter nicht von der Erfüllung des Vertrags **Art. 43 LVG**.

Die hängige Revision behält die Einsprache bei und bezieht sie auf Verfügungen, die sich auf die neuen Art. 32 und 33 LVG stützen. Sie stellt zudem klar, dass die fünfzügige Frist für Beschwerden gegen Einspracheentscheide gilt **BBI 2026 1771**.

Strafrechtliche Sanktionen

Nach Art. 7 der Verordnung werden Widerhandlungen gegen ihre Bestimmungen nach Art. 49 LVG bestraft **Art. 7 (SR 531.211.11)**. Art. 49 LVG unterscheidet drei Fälle **Art. 49 LVG**:

- vorsätzliche Widerhandlung gegen Vorschriften über Massnahmen, die unter anderem gestützt auf Art. 31 Abs. 1 LVG erlassen wurden (Bst. a);
- vorsätzliche Missachtung einer Verfügung, jedoch nur «trotz Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels» (Bst. b);
- Verletzung eines gestützt auf das Gesetz abgeschlossenen Vertrags, unter dem Vorbehalt desselben Hinweises (Bst. c).

Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Fahrlässigkeit wird mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft **Art. 49 LVG**.

Für Art. 3 ergeben sich daraus zwei praktische Folgerungen:

- Auflagen der Verfügung. Die mit einer Freigabeverfügung verbundenen Auflagen sind nach Bst. b nur dann strafrechtlich durchsetzbar, wenn die Verfügung den Hinweis enthält.
- Bezug vor der Freigabe. Der Bezug von Waren ohne Freigabe verletzt in erster Linie den Vertrag **150003983**. Er ist nach Bst. c nur strafbar, wenn der Vertrag den Hinweis enthält.

Falsche Wochenmeldungen sind nach Art. 50 LVG gesondert strafbar

Art. 50 LVG

Nach der hängigen Revision wird Art. 49 Abs. 1 Bst. a LVG auf Art. 32 Abs. 1 Bst. a-e verweisen. Die Freigabe (Art. 32 Abs. 1 Bst. b) bleibt daher vom Haupttatbestand erfasst. Die Revision führt zudem in einem neuen Art. 49a LVG Bussen ein **BBi 2026 1771**.