

Art. 5 der Verordnung des WBF über die Freigabe von Pflichtlagern von Eiweissfuttermitteln (SR 531.211.11): Lieferpflicht

Funktion der Bestimmung im Freigaberegime

Art. 5 regelt die Pflichten, die sich ergeben, sobald ein Pflichtlager von Eiweissfuttermitteln freigegeben worden ist:

- der Halter muss die schweizerische Kundschaft beliefern (Abs. 1);
- die Lieferungen dürfen den effektiven Bedarf der Kundschaft nicht übersteigen (Abs. 2);
- wird eine dieser Pflichten verletzt, kann der Fachbereich Ernährung eine Freigabe widerrufen oder eine weitere verweigern (Abs. 3);
- der Halter kann die Lieferung an zahlungsunfähige Kundschaft verweigern (Abs. 4) **Art. 5 (SR 531.211.11)**.

Die Bestimmung stützt sich auf zwei getrennte Ermächtigungsgrundlagen in Art. 31 Abs. 2 LVG. Danach kann der Bundesrat bei unmittelbar drohender oder bestehender schwerer Mangellage zeitlich begrenzte Interventionsmassnahmen erlassen, unter anderem Vorschriften über «f. die Freigabe von Pflichtlagern und anderen Vorräten» und «g. die Lieferpflicht» **Art. 31 LVG**. Der Bundesrat kann die Kompetenz zur Freigabe von Pflichtlagern vorgängig an das WBF delegieren (Art. 57 Abs. 3 LVG) **Art. 57 LVG**. Die Verordnung beruht auf Art. 21 Abs. 1 VWLV, der von dieser Delegation Gebrauch macht **Preamble (SR 531.211.11) Art. 21 VWLV**.

Die Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des LVG nennt den Zweck klar: «Die Lieferpflicht (Bst. g) ist im Zusammenhang mit der Pflichtlagerfreigabe als flankierende Massnahme zur Verhinderung von Hortung und Preistreiberei zu verstehen.» **BBi 2014 7119**. Dieselbe Botschaft erläutert, dass die Pflichtlager in das Verteilnetz eingebettet sind, damit sie bei Bedarf rasch auf den Markt gebracht werden können **BBi 2014 7119**.

Art. 5 ist daher keine eigenständige Lieferpflicht. Er ist eine an die Freigabe geknüpfte Bedingung. Ohne ihn würde eine Freigabe den Halter lediglich von seiner Lagerpflicht befreien. Art. 5 stellt sicher, dass die freigegebenen Waren tatsächlich die inländische Nachfrage erreichen.

Geltungsbereich und zeitliche Anwendung

Erfasste Waren und verpflichtete Personen

Die Verordnung gilt nur für die in ihrem Anhang aufgeführten Eiweissfuttermittel (Art. 1) **Art. 1 (SR 531.211.11)**. Jede Position im Anhang ist mit «zu Futterzwecken» bezeichnet. Die aufgeführten Tarifnummern umfassen getrocknete Hülsenfrüchte, Sojabohnen, Raps, Sonnenblumenkerne, Kartoffeleiweiss und Ölkuchen **Annex 1 (SR 531.211.11)**.

Die Departementsverordnung über die Pflichtlagermengen lässt für Eiweissfuttermittel weitere Waren zu, namentlich Saatgut für Soja, Raps und Sonnenblumen sowie Maiskleber **Art. 4 531.215.111**. Art. 5 gilt für diese Waren nur, soweit sie unter die ausschliesslich Futterzwecken dienende Liste im Anhang zur SR 531.211.11 fallen.

Verpflichtet ist der Pflichtlagerhalter. Diese Stellung entsteht durch einen mit dem BWL abgeschlossenen Pflichtlagervertrag oder, falls nicht rechtzeitig eine Einigung zustande kommt, durch Verfügung (Art. 7 Abs. 2-3 LVG) **Art. 7 LVG**. Die Pflicht zum Vertragsabschluss trifft, wer lebenswichtige Güter einführt, herstellt, verarbeitet oder erstmals in Verkehr bringt (Art. 8 Abs. 1 LVG) **Art. 8 LVG**. Wird die Lagerpflicht einem Dritten übertragen, schliesst das BWL mit diesem Dritten einen separaten Pflichtlagervertrag ab (Art. 11 Abs. 2 LVG) **Art. 11 LVG**. Auch die VWLV erlaubt die Übertragung der Lagerpflicht auf einen Dritten oder auf ein Lagerunternehmen **Art. 17 VWLV**.

Art. 5 Abs. 1 wird ausgelöst, wenn der Halter «die Freigabe erhalten» hat. Die Pflicht knüpft daher an den Adressaten der Freigabeverfügung nach Art. 3 Abs. 2 an **Art. 3 (SR 531.211.11)**. Wurde die Lagerpflicht übertragen, ist dies in der Regel der vertragsschliessende Dritte, der das Lager hält. Ein Importeur, der seine Pflicht statt durch Lagerhaltung durch Leistung gleichwertiger finanzieller Beiträge an Réservesuisse erfüllt, ist kein Halter und fällt nicht unter Art. 5 **Art. 2 531.215.11**.

«Schweizerische Kundschaft»

Weder die Verordnung noch das LVG definieren die «schweizerische Kundschaft» («clients suisses», «clienti svizzeri»). Zwei systematische Elemente bestimmen die Stossrichtung des Begriffs:

- Die Freigabemenge ist auf die Differenz zwischen dem «ausgewiesenen Bedarf im Inland» und der auf dem Inlandmarkt frei verfügbaren Menge begrenzt (Art. 2) **Art. 2 (SR 531.211.11)**.
- Art. 31 Abs. 2 LVG behandelt die Lieferpflicht (Bst. g) und Ausfuhrbeschränkungen (Bst. i) als getrennte Tatbestände **Art. 31 LVG**.

Der Begriff wird daher durch die inländische Nachfrage bestimmt: Freigegebene Pflichtlagerware soll den schweizerischen Verbrauch decken. Art. 5 Abs. 1 ist eine positive Pflicht zur Versorgung des Inlandmarktes. Er ist nicht selbst ein Ausfuhrverbot, das eine Massnahme nach Art. 31 Abs. 2 Bst. i LVG erfordern würde.

Zeitliche Schranken

Art. 31 Abs. 1 LVG erlaubt nur «zeitlich begrenzte» Interventionsmassnahmen **Art. 31 LVG**. Die Verordnung ist am 15. Oktober 2026 in Kraft getreten und enthält kein Ablaufdatum (Art. 9) **Art. 9 (SR 531.211.11)**.

Die zeitliche Begrenzung wirkt daher auf der Ebene der einzelnen Freigabe. Der Fachbereich Ernährung legt sowohl die freigegebene Menge als auch die Dauer der Freigabe durch Verfügung fest (Art. 3 Abs. 2) **Art. 3 (SR 531.211.11)**. Die Pflichten nach Art. 5 bestehen so lange, wie der Halter freigegebene Ware in Verkehr zu bringen hat.

Eine Debatte im Nationalrat von 1990 unter dem früheren LVG zeigt, wie eng der Auslösetatbestand ist. Der Bundesrat lehnte eine Freigabe von Heizöl-Pflichtlagern ab, weil eine schwere Mangellage «une pénurie dans l'ensemble du pays, qui devrait être de longue durée et frapper la totalité de la branche» bedeute **20018574** (eine Mangellage im ganzen Land, die von langer Dauer sein und die

gesamte Branche treffen müsse).

Auslöser: die Freigabeverfügung und der angepasste Vertrag

Die Lieferpflicht entsteht erst nach einer Freigabe. Ein Halter, der nicht über genügend freie Vorräte verfügt und die fehlende Menge nicht beschaffen kann, kann beim Fachbereich Ernährung ein begründetes Gesuch um Freigabe stellen (Art. 3 Abs. 1)

Art. 3 (SR 531.211.11). Die freigegebene Menge darf das in Art. 2 umschriebene inländische Defizit nicht übersteigen

Art. 2 (SR 531.211.11). Bevor Ware entnommen wird, muss der Pflichtlagervertrag mit dem BWL angepasst werden (Art. 4)

Art. 4 (SR 531.211.11).

Das gesetzliche Zustimmungserfordernis wird für Freigaben gelockert. Nach Art. 13 Abs. 1 LVG dürfen Pflichtlager nur mit schriftlicher Zustimmung des BWL verändert werden; «vorbehalten bleibt die Freigabe nach Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe f» **Art. 13 LVG** Art. 13 Abs. 2 LVG verlangt sodann vor jeder «Reduktion oder Aufhebung» des Lagers zweierlei: die anteilmässige Rückzahlung der vom Bund verbürgten Darlehen und die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber dem Garantiefonds. Nach Art. 13 Abs. 3 LVG kann das BWL stattdessen angemessene Sicherheiten akzeptieren **Art. 13 LVG**

Art. 13 Abs. 2 enthält keinen ausdrücklichen Vorbehalt für Freigaben; sein Wortlaut sagt daher nicht, ob er auf eine Entnahme im Rahmen einer Freigabe uneingeschränkt anwendbar ist. Die nach Art. 4 der Verordnung erforderliche Vertragsanpassung ist das Instrument zur Regelung dieser finanziellen Folgen.

Das Urteil B-1990/2009 des Bundesverwaltungsgerichts veranschaulicht den wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem Garantiefonds. Preisdifferenzen aus der Abrechnung von Pflichtlagerveränderungen fliessen in den Fonds. Der Abrechnungspreis sollte dem Halter «weder ein Gewinn noch ein Verlust» bringen. Wegen der aussergewöhnlichen Marktlage von 2008 passte das Gericht diesen Preis gestützt auf die *clausula rebus sic stantibus* an **b-1990-2009**.

Jener Fall betraf eine Lagerreduktion und keine Freigabe; er ist auf freigegebene Ware daher nur analog anwendbar. Davon unabhängig verbietet Art. 16 Abs. 5 LVG die Erhebung von Garantiefondsbeiträgen auf inländischen Nahrungs- und Futtermitteln **Art. 16 LVG**

Die Lieferpflicht (Abs. 1)

Ein öffentlich-rechtlicher Kontrahierungszwang

Abs. 1 begründet einen Kontrahierungszwang. Nach dem Bundesgericht ist die Vertragsfreiheit, einschliesslich der Partnerwahlfreiheit, der Ausgangspunkt. Kontrahierungspflichten sind die Ausnahme und beruhen «entweder auf Vertrag (in der Regel einem Vorvertrag) oder gesetzlicher Grundlage» **BGE 129 III 35**.

Das Gericht grenzt solche Pflichten vom privatrechtlichen, aus den guten Sitten abgeleiteten Kontrahierungszwang ab. Dieser setzt vier kumulative Voraussetzungen voraus. Die letzte besteht darin, dass der Anbieter «keine sachlich gerechtfertigten Gründe für die Verweigerung des Vertragsabschlusses anzugeben vermag» **BGE 129 III 35**.

Art. 5 Abs. 1 ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage der ersten Art. Seine Anwendung hängt daher nicht von der vierteiligen Prüfung ab. Allein die Freigabe löst die Pflicht aus; es bedarf keiner Feststellung zur Marktmacht des Halters oder zum Fehlen von Alternativen für die Kundschaft.

Das Handelsgericht des Kantons Bern veranschaulicht in einem postrechtlichen Entscheid, wie streng ein zwingender gesetzlicher Kontrahierungszwang sein kann:

- Es hielt fest, eine solche Pflicht «kann nicht im Rahmen von Art.

36 BV eingeschränkt werden».

- Bei Dauerschuldverhältnissen umfasst die Pflicht neben dem Abschluss auch die Aufrechterhaltung des Vertrags.
- Offen liess es, ob eine Kündigung aus wichtigen Gründen möglich bleibt **HG 2008 52**.

Jener Entscheid betrifft ein anderes Gesetz und dient nur als Analogie. Art. 5 selbst beantwortet die Frage der Ausnahmen: Die Pflicht des Halters ist durch die Mengenbegrenzung in Abs. 2 und den Verweigerungsgrund der Zahlungsunfähigkeit in Abs. 4 beschränkt. Weitere Verweigerungsgründe nennt der Wortlaut nicht.

Zuteilung unter der Kundschaft und Gleichbehandlung

Art. 5 enthält weder eine Regel zur Zuteilung knapper freigegebener Ware unter konkurrierender Kundschaft noch eine Preisregel. Das LVG sieht eine separate Grundlage für die Preisüberwachung und Margenbeschränkungen bei Waren vor, die Interventionsmassnahmen unterliegen (Art. 33 LVG) **Art. 33 LVG**. Die Verordnung macht davon keinen Gebrauch.

Weder Art. 5 noch das LVG sagen, ob ein einzelner Halter bei der Auswahl seiner Kundschaft an das Gleichbehandlungsgebot gebunden ist. Einen relevanten Anhaltspunkt bildet ein Entscheid der Pflichtlagerkommission von 1993 zur Carbur. Danach «unterliegt [eine privatrechtliche Pflichtlagerorganisation] deshalb ungeachtet ihrer privatrechtlichen Organisationsform den rechtsstaatlichen Bindungen, die für die öffentliche Verwaltung gelten» **150002066**, einschliesslich Gleichbehandlung und Verhältnismässigkeit. Die angefochtene Massnahme wurde dennoch geschützt, weil sie für alle Mitglieder gleichermaßen galt **150002066**.

Diese Begründung betraf Weisungen einer Organisation an ihre Mitglieder und nicht die Verkäufe eines Halters. Ihre Anwendung auf Art. 5 ist eine Analogie. In der Praxis werden die Zuteilungsentscheide des Halters hauptsächlich über Abs. 2 und die Meldepflicht kontrolliert.

Beschränkung der Lieferungen auf den effektiven Bedarf (Abs. 2)

Abs. 2 schränkt die Verkaufsfreiheit des Halters ein. Der Halter «darf» nur die Mengen liefern, die die Kundschaft benötigt, «um ihren effektiven Bedarf zu decken». Die französische («effectivement besoin») und die italienische («fabbisogno effettivo») Fassung lauten gleich **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Abs. 1 verpflichtet den Halter zur Lieferung, und Abs. 2 begrenzt, was an die einzelne Kundin oder den einzelnen Kunden geliefert werden darf.

Die Begrenzung dient dem in der Botschaft zur Totalrevision genannten Zweck der Verhinderung von Hortung **BBI 2014 7119**. Die Botschaft des Bundesrates von 2025 zur Änderung des LVG beschreibt die langjährige Praxis des WBF, Freigaben mit einer Lieferpflicht und Abnehmerbeschränkungen zu verbinden. Sie erläutert, dies «verhindert, ohne ein explizites Hortungsverbot erlassen zu müssen, dass freigegebene Waren zurückgehalten werden, beispielsweise aus spekulativen Überlegungen» **BBI 2025 3538**. Abs. 2 ist somit ein gezielter, am Verkaufspunkt ansetzender Ersatz für ein allgemeines Hortungsverbot.

Die Debatte von 1990 spiegelt dasselbe Anliegen von der anderen Seite. Der Bundesrat warnte vor «une couverture publique de certaines activités spéculatives» **20018574** (einer öffentlichen Deckung gewisser spekulativer Tätigkeiten). Freigegebene Pflichtlagerware soll nicht dazu dienen, Spekulation oder Vorratshaltung der Kundschaft des Halters zu finanzieren.

Der «effektive Bedarf» in Abs. 2 ist zusammen mit dem «ausgewiesenen Bedarf im Inland» in Art. 2 zu lesen. Art. 2 begrenzt die gesamte Freigabe auf das inländische Defizit **Art. 2 (SR 531.211.11)**, und Abs. 2 überträgt diese Grenze auf jede einzelne Lieferung. Eine Vorratshaltung der Kundschaft über ihren laufenden Bedarf hinaus ist daher kein «effektiver» Bedarf.

Der Halter muss über alle Vorräte und Lagerveränderungen Buch führen und dem Fachbereich Ernährung wöchentlich Meldung erstatten (Art. 6) **Art. 6 (SR 531.211.11)**. Diese Aufzeichnungen sind die Beweisgrundlage, anhand derer die Behörde die Einhaltung von Abs. 1 und 2 überprüfen kann. Ein Halter, der nicht nachweisen kann, an wen und in welchen Mengen freigegebene Ware gegangen ist, setzt sich Massnahmen nach Abs. 3 aus.

Widerruf oder Verweigerung der Freigabe (Abs. 3)

Inhalt der Massnahme und zuständige Behörde

Verletzt ein Halter Abs. 1 oder 2, «kann» der Fachbereich Ernährung eine bereits erteilte Freigabe widerrufen oder eine geplante verweigern **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Die Sprachfassungen unterscheiden sich bei der zweiten Möglichkeit:

- Deutsch: «eine geplante Freigabe verweigern»;
- Französisch: «refuser de lui en accorder d'autres» (ihm die Gewährung weiterer zu verweigern);
- Italienisch: «respingere le sue successive richieste» (seine nachfolgenden Gesuche abzuweisen).

Zusammen gelesen zeigen die Fassungen, dass Abs. 3 auch künftige Gesuche desselben Halters erfasst und nicht nur eine bereits laufende Freigabe.

Die allgemeine gesetzliche Parallele ist Art. 40 Bst. c LVG, der dem BWL erlaubt, bei Verstössen gegen das Gesetz, Verordnungen, Verfügungen oder Verträge «Bewilligungen entziehen oder verweigern» **Art. 40 LVG**. Das BWL trifft Massnahmen nach Art. 40 und 41 LVG durch Verfügung (Art. 42 Abs. 1 LVG) **Art. 42 LVG**. Nach der VWLV erlässt das BWL Verfügungen, soweit diese Aufgabe nicht den Fachbereichen übertragen ist, und es ist für das Pflichtlagerwesen zuständig **Art. 6 VWLV**. Seit dem 1. November 2025 sind die Fachbereiche für den Vollzug von Massnahmen zuständig, «sofern ihnen dieser übertragen wurde». Der Fachbereich Ernährung umfasst Lebensmittel und landwirtschaftliche Produktionsmittel **Art. 7 VWLV**.

Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 nehmen diese Übertragung für Freigaben von Eiweissfuttermitteln vor, gelesen zusammen mit der gemeinsamen Vollzugsklausel in Art. 8 **Art. 8 (SR 531.211.11)**. Dies verträgt sich schlecht mit Art. 21 Abs. 3 VWLV, wonach weiterhin das BWL jede Freigabe im Einvernehmen mit den Haltern festlegt **Art. 21 VWLV**. Nach der Verordnung liegen die Freigabeverfügung und ihr Widerruf beim Fachbereich Ernährung. Die übrigen Zwangsmassnahmen nach Art. 40 und 41 LVG verbleiben gemäss Art. 42 LVG beim BWL. Das LVG sieht einen dritten Weg vor: Der Bundesrat kann Vollzugsaufgaben an Organisationen der Wirtschaft übertragen, die vom BWL beaufsichtigt werden (Art. 60 LVG) **Art. 60 LVG**. Die Verordnung nutzt diesen Weg für Freigaben von Eiweissfuttermitteln nicht. Der Vollzug nach ihr verbleibt daher bei den in Art. 8 genannten Bundesstellen.

Eine dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterliegende Verfügung

Ein Widerruf oder eine Verweigerung nach Abs. 3 ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG **Art. 5 VwVG**. In BGE 135 II 38 hielt das Bundesgericht fest, dass das Bundesamt in Pflichtlagersachen «hoheitlich und nicht als Vertragspartei» handelt. Sein Widerruf von Genehmigungen war daher eine anfechtbare Verfügung, und der Beschwerdeweg ging der Klage vor **BGE 135 II 38**.

Jener Fall betraf Genehmigungen von Reglementen einer Organisation und keine Freigabe. Seine Begründung gilt umso mehr für eine Massnahme, die sich an einen einzelnen Halter richtet.

Das Wort «kann» räumt Ermessen ein, und dieses Ermessen ist an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden. Nach der Rückweisung bestätigte das Bundesverwaltungsgericht im Urteil B-7972/2008 den pauschalen Widerruf als «geeignet, erforderlich und verhältnismässig». Es zog zudem zwei Grenzen:

- der Widerruf durfte nicht dazu dienen, Pflichten aufzuerlegen, die das Gesetz nicht vorsieht;
- die Behörde musste «eine angemessene Frist zur Umsetzung» gewähren **b-7972-2008**.

Auf Abs. 3 übertragen muss die Massnahme auf die konkrete Verletzung antworten und dem Versorgungs- und Hortungsverhinderungszweck dienen. Sie darf keine sachfremden Ziele verfolgen. Ob eine laufende Freigabe widerrufen oder nur künftige verweigert werden, sollte sich nach der Schwere der Verletzung richten.

Abs. 3 sieht einen besonderen gesetzlichen Widerrufsgrund vor. Er tritt daher weitgehend an die Stelle der allgemeinen Interessenabwägung, die gilt, wo ein solcher Grund fehlt. Nach dieser allgemeinen Abwägung geht die Rechtssicherheit in der Regel vor, sobald von einer Bewilligung Gebrauch gemacht wurde. Ein Widerruf ist gleichwohl möglich, «lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important» **BGE 109 Ib 246** (wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist).

Ein Halter, der die Bedingungen der Freigabe selbst verletzt hat, kann sich kaum auf Vertrauensschutz berufen. Lediglich analog und aus einem anderen Rechtsgebiet: Das Bundesgericht liess den rückwirkenden Entzug einer Steuerbefreiung zu, wenn der Begünstigte die daran geknüpften Bedingungen wissentlich verletzt hatte **BGE 147 II 454**.

Verweigerung der Lieferung an zahlungsunfähige Kundschaft (Abs. 4)

Abs. 4 ist die einzige ausdrückliche Ausnahme von Abs. 1. Der Halter «kann» die Lieferung verweigern, wenn die Kundschaft «zahlungsunfähig ist» (französisch «n'est pas solvable», italienisch «insolubile») **Art. 5 (SR 531.211.11)**. Die Bestimmung erspart es dem Halter, eine Kundin oder einen Kunden, die oder der nicht zahlen kann, auf Kredit beliefern zu müssen. Sie spiegelt den für Kontrahierungspflichten anerkannten Grundsatz wider, dass ein sachlich gerechtfertigter Grund die Pflicht entfallen lassen kann **BGE 129 III 35**.

Die Verordnung definiert die Zahlungsunfähigkeit nicht und sagt auch nicht, ob Betreibungs- oder Konkurs Schritte erforderlich sind. Da der Halter sich auf Abs. 4 beruft, um seiner Pflicht nach Abs. 1 zu entgehen, muss er die Tatsachen nachweisen, aus denen sich die Zahlungsunfähigkeit der Kundschaft ergibt. Der Grund betrifft die eigene Zahlungsunfähigkeit der Kundschaft. Das Verwaltungsgericht des Kantons Tessin entschied, dass ein Versorgungskonzessionär die Belieferung eines Mieters nicht wegen unbezahlter Rechnungen des Vermieters verweigern durfte, wohl aber Massnahmen zu seiner finanziellen Absicherung treffen konnte **52.2011.508**.

Der Kann-Wortlaut lässt auch Raum für mildere Mittel als die Verweigerung, etwa Vorauszahlung oder Sicherheitsleistung. Das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Stadt schützte eine Liefersperr nach zwei Mahnungen mit dem Hinweis, dass kein verfassungsmässiger Anspruch auf Versorgung «ohne Erbringung einer Gegenleistung» besteht. Gleichwohl verlangte es vom Anbieter, die Verhältnismässigkeit im Einzelfall zu prüfen **VD.2023.159**. Jener Entscheid betrifft Haushaltsenergie und Wasser, wo Grundbedürfnisse unmittelbar betroffen sind. Für Futtermittelkundschaft ist er eine entferntere Analogie.

Weitere Folgen einer Verletzung

Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Verstösse gegen die Verordnung werden nach Art. 49 LVG bestraft (Art. 7 der Verordnung) **Art. 7 (SR 531.211.11)**. Art. 49 Abs. 1 LVG bestraft vorsätzliches Handeln mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Er erfasst drei Fälle:

- Verstoss gegen Vorschriften über Massnahmen, die unter anderem gestützt auf Art. 31 Abs. 1 LVG erlassen wurden (Bst. a);
- Nichtbefolgen einer auf das LVG gestützten Verfügung trotz Hinweis auf die Strafdrohung (Bst. b);
- Verletzung eines auf das LVG gestützten Vertrags trotz Hinweis auf die Strafdrohung (Bst. c).

Fahrlässige Begehung wird mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft (Art. 49 Abs. 2) **Art. 49 LVG** Die Botschaft begründet die höhere Strafdrohung mit der Bedeutung der Versorgung in einer schweren Mangellage **BBI 2014 7119**.

Bst. a verweist auf Vorschriften, die gestützt auf Art. 31 Abs. 1 LVG erlassen wurden, während die Verordnung auf der Freigabekompetenz nach Art. 31 Abs. 2 Bst. f und g LVG beruht. Der Wortlaut von Bst. a erfasst daher eine ohne vorgängigen Hinweis begangene Verletzung von Art. 5 nicht eindeutig. Die Freigabeverfügung selbst ist eine auf Ausführungsvorschriften gestützte Verfügung. Wiederholt sie die Pflichten nach Art. 5 und enthält sie einen Hinweis auf die Strafdrohung, ist Bst. b klar anwendbar.

Konventionalstrafe

Enthält der Pflichtlagervertrag eine Konventionalstrafklausel, setzt das BWL den Betrag innerhalb des vereinbarten Rahmens fest. Bestreitet der Halter die Strafe dem Grundsatz oder der Höhe nach, gelangt das BWL an das Bundesverwaltungsgericht. Die Bezahlung einer Konventionalstrafe befreit den Halter nicht von der Erfüllung (Art. 43 LVG) **Art. 43 LVG**

Frühere Entscheide zeigen, wie die Schwere beurteilt wird. 1997 hielt die Rekurskommission EVD fest, dass eine nicht bewilligte Unterschreitung die vertragliche Hauptpflicht des Halters verletzte. Bei der Beurteilung sei zu prüfen, «wie gross die fehlende Menge ist, während welcher Zeitdauer die Pflichtlagermenge unterschritten wurde und welches Verschulden den Pflichtlagerhalter daran trifft». Nach dem betreffenden Vertrag zog ein einmaliger geringfügiger Verstoss zunächst eine Verwarnung nach sich, eine Unterschreitung von mehr als 10 % war jedoch nicht geringfügig **150003983**.

1991 wurde eine fahrlässige Unterschreitung von 1 bis 47 Tonnen über 14 Tage, unter anderem wegen früherer Verstösse, als schwer eingestuft. Die Strafe wurde dennoch auf das vertragliche Minimum von CHF 2'000 festgesetzt. Derselbe Entscheid hielt fest, dass die Genehmigung einer Veränderung eine nicht bewilligte vorübergehende Reduktion nicht abdeckte **150002072**. Analog sind Entnahmen über die Freigabe und den nach Art. 4 angepassten Vertrag hinaus nicht von der Freigabe gedeckt.

Ob eine Verletzung von Art. 5 eine Konventionalstrafe auslöst, hängt von der Strafklausel im einzelnen Vertrag und ihrer Anpassung nach Art. 4 ab.

Verfahren und Rechtsschutz

Verfügungen, die sich auf Art. 31 bis 33 LVG oder deren Ausführungsvorschriften stützen, folgen einem besonderen Verfahren:

- Einsprache: Innert fünf Tagen ist bei der verfügenden Behörde schriftlich Einsprache zu erheben. Sie muss einen Antrag enthalten und die geltend gemachten Tatsachen angeben (Art. 45 LVG) **Art. 45 LVG**
- Beschwerde: Auch die Beschwerdefrist beträgt fünf Tage, und Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung (Art. 46 Abs. 3 LVG) **Art. 46 LVG** Die Botschaft beschreibt den Ablauf als Einsprache und anschliessend Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht **BBI 2014 7119**.
- Keine vorgängige Anhörung: Da diese Verfügungen mit Einsprache angefochten werden können, ist keine vorgängige Anhörung erforderlich (Art. 30 Abs. 2 Bst. b VwVG) **Art. 30 VwVG**

Dieses Regime erfasst sowohl die Freigabeverfügung nach Art. 3 Abs. 2 als auch jeden Widerruf und jede Verweigerung nach Art. 5 Abs. 3. Bei Fristen von fünf Tagen und fehlender aufschiebender Wirkung wirkt ein Widerruf sofort, und der Halter muss innert weniger Tage reagieren.

Streitigkeiten aus dem Pflichtlagervertrag oder zwischen Haltern und Pflichtlagerorganisationen folgen einem anderen Weg: der Klage beim Bundesverwaltungsgericht (Art. 47 LVG) **Art. 47 LVG** In BGE 135 II 38 bestätigte das Bundesgericht, dass einseitige hoheitliche Akte des Bundesamtes mit Beschwerde und nicht mit Klage angefochten werden **BGE 135 II 38**.

Geplante gesetzliche Grundlage für Freigabebedingungen

Die Botschaft von 2025 schlägt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Praxis des WBF vor, Freigaben mit Bedingungen, einer Lieferpflicht und Abnehmerbeschränkungen zu verbinden: «In der Praxis ist dies in den vergangenen Jahrzehnten bereits regelmässig erfolgt; aus rechtsstaatlichen Überlegungen ist diese Thematik neu auf Gesetzesstufe zu regeln.» **BBI 2025 3538**

Die Botschaft begrenzt diese Kompetenzen zugleich: «Die dem WBF übertragenen Kompetenzen beschränken sich daher auf den Umgang mit Pflichtlagerware.» **BBI 2025 3538** Art. 5 ist eine typische Regel dieser Art. Im Nationalrat wurde der Entwurf des Bundesrates zu Art. 31 LVG beibehalten; die Freigaberegeln und die Lieferpflicht wurden nicht debattiert **AB 2026 N 552**.

Praktische Checkliste für Halter

Die vorstehend erörterten Punkte führen zu folgenden Schritten:

- vor jeder Entnahme die Freigabeverfügung einholen und den Vertrag anpassen (Art. 4);
- den effektiven Bedarf jeder Kundin und jedes Kunden sowie jede Lieferung dokumentieren, in Übereinstimmung mit den wöchentlichen Meldungen nach Art. 6;
- die Tatsachen festhalten, auf die sich eine Lieferverweigerung wegen Zahlungsunfähigkeit stützt, und Sicherheitsleistung oder Vorauszahlung als Alternativen prüfen;
- einen Widerruf oder eine Verweigerung nach Abs. 3 als sofort wirksam behandeln und innert fünf Tagen Einsprache erheben.