Art. 4 Verordnung des WBF über die Pflichtlagerfreigabe von Proteinträgern (SR 531.211.11): Anpassung des Pflichtlagervertrags vor der Entnahme

Funktion der Bestimmung im Freigaberegime

Nach Art. 4 ist der Pflichtlagervertrag mit dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) anzupassen, bevor Ware aus dem Pflichtlager entnommen wird **Art. 4 (SR 531.211.11)**. Die Bestimmung knüpft nicht an die Freigabe selbst an, sondern an den tatsächlichen Vorgang der Entnahme. Sie schiebt damit zwischen den hoheitlichen Freigabeentscheid und die physische Auslagerung einen vertraglichen Zwischenschritt ein.

Die Verordnung des WBF steht am Ende einer Kette von Ermächtigungen:

- Nach Art. 31 Abs. 1 LVG in der Fassung vom 17. Juni 2016 kann der Bundesrat im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage zeitlich begrenzte wirtschaftliche Interventionsmassnahmen ergreifen; nach Abs. 2 Bst. f kann er Vorschriften erlassen über «die Freigabe von Pflichtlagern und anderen Vorräten;» **BBl 2016 4963**.
- Die Botschaft zur Totalrevision erläutert, dass sich mit dem Einsatz von Pflichtlagern kurzfristig Versorgungsengpässe verhindern und das Marktangebot bei lebenswichtigen Gütern rasch verbessern lassen **BBl 2014 7119**. Sie sah zugleich vor, dass der Bundesrat seine Kompetenz zur Pflichtlagerfreigabe für den Krisenfall bereits vorsorglich an das WBF delegiert **BBl 2014 7119**.

Die Verordnung wurde am 28. September 2026 erlassen und ist seit dem 15. Oktober 2026 in Kraft; eine Änderung von Art. 4 seit Erlass ist nicht ersichtlich **Verordnung des WBF über die Pflichtlagerfreigabe von Proteinträgern**.

Bedeutung der LVG-Änderung vom 19. Juni 2026

Die LVG-Änderung vom 19. Juni 2026 baut das Interventionsrecht um. Ihr Inkrafttreten bestimmt der Bundesrat; die Referendumsfrist lief am 8. Oktober 2026 ab **BBl 2026 1771**. Für Art. 4 sind folgende Punkte erheblich:

- Die Freigabe wird als eigener Tatbestand in Art. 32 Abs. 1 Bst. b LVG («die Freigabe von Pflichtlagern;») geführt; Art. 31 Abs. 3 LVG verlangt ausdrücklich: «Die Massnahmen sind zu befristen.» **BBl 2026 1771**.
- Der Vorbehalt in Art. 13 Abs. 1 LVG verweist neu auf Art. 32 Abs. 1 Bst. b **BBl 2026 1771**. Nach der Botschaft handelt es sich insoweit nur um eine Anpassung des Normverweises **BBl 2025 3538**.
- Art. 57 Abs. 3 LVG erlaubt dem Bundesrat, dem WBF vorsorglich die Kompetenz zu übertragen, Pflichtlager freizugeben, Lagerpflichtige zu verpflichten, die freigegebene Ware auf den Markt zu bringen, nur in der Schweiz oder nur in bestimmten Mengen abzugeben, und deren Verwendung zu beschränken **BBl 2026 1771**.
- Art. 10 Abs. 1 Bst. f LVG wird aufgehoben; neu regelt Art. 10 Abs. 2 LVG den Beizug eines Dritten (dazu unten) **BBl 2026 1771**.

Ob sich die Verordnung auf Art. 31 Abs. 2 Bst. f LVG in der Fassung von 2016 oder bereits auf die neuen Bestimmungen stützt, hängt vom Inkrafttreten der Änderung ab und ist am Ingress der Verordnung zu prüfen. Für Art. 4 ist der Unterschied materiell gering: Beide Fassungen behalten die Freigabe gegenüber dem Zustimmungserfordernis des Art. 13 Abs. 1 LVG vor **BBl 2016 4963 BBl 2026 1771**. Erheblich wird die Fassungsfrage dagegen bei der Strafbarkeit und beim Rechtsschutz (siehe unten).

Warum der Vertrag angepasst werden muss: der vertragliche Inhalt des Pflichtlagers

Pflichtlagervertrag als öffentlich-rechtlicher Vertrag

Das BWL schliesst mit den betroffenen Unternehmen einen Vertrag über die Vorratshaltung ab; kommt er innert nützlicher Frist nicht zustande, verfügt das BWL den Vertragsabschluss (Art. 7 Abs. 2 und 3 LVG) **BBl 2016 4963**. Vertragspartner sind das BWL und der Pflichtlagerhalter **b-1483-2019**.

Das Bundesgericht hält fest: «Pflichtlagerverträge gelten grundsätzlich als öffentlich-rechtliche Verträge.» **BGE 135 II 38**. Das Bundesverwaltungsgericht umschreibt sie als «Vereinbarungen zwischen (mit Hoheitsbefugnissen ausgestatteter) Behörde und Privaten in Gebieten, welche nach öffentlichem Recht geregelt sind», die nach privatrechtlichen Grundsätzen geschlossen werden, wobei das öffentliche Recht die Vorgaben macht **b-1483-2019**. Die Botschaft begründet die Beibehaltung der Vertragsform damit, dass bezüglich der wesentlichen Inhalte «ein gewisser Ermessens- bzw. Verhandlungsspielraum besteht» **BBl 2014 7119**. Gerade dieser Verhandlungsspielraum erklärt, weshalb Art. 4 eine Anpassung des Vertrags verlangt und sich nicht mit der Freigabe begnügt.

Die Entnahme berührt den zwingenden Vertragsinhalt

Nach Art. 10 LVG sind im Pflichtlagervertrag insbesondere «die Art und Menge des Lagergutes», ferner Lagerort, Finanzierung und Versicherung, Deckung der Lagerkosten, eine allfällige Beteiligung am Garantiefonds und eine allfällige Konventionalstrafe zu regeln **BBl 2016 4963 b-1483-2019**. Eine Entnahme verändert zwingend die Menge und damit regelmässig auch die finanziellen Positionen.

Die Rechtsprechung behandelt die vollständige Lagerung als Hauptpflicht. Die Pflichtlagerkommission hielt 1991 fest: «Die ständige und vollständige Lagerung der vertraglichen Pflichtlagermengen ist - neben den Entschädigungsansprüchen der Lagerhalter - Hauptinhalt des Pflichtlagervertrages.» **150002072**. 1997 bestätigte sie: «Eine nichtbewilligte Unterschreitung der Pflichtlagermenge stellt daher eine Verletzung der primären Vertragspflicht des Lagerhalters dar.» **150003983**. Ohne Anpassung würde jede Entnahme freigegebener Ware die vertragliche Hauptpflicht verletzen. Art. 4 löst diesen Konflikt, indem er die Vertragsmenge und die daran geknüpften Bedingungen vorab mit der Freigabe in Einklang bringt.

Verhältnis zum Zustimmungserfordernis von Art. 13 Abs. 1 LVG

Pflichtlager dürfen nur mit schriftlicher Zustimmung des BWL verändert oder aufgehoben werden; «vorbehalten bleibt die Freigabe nach Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe f.» **BBl 2016 4963**. Die Botschaft erklärt den Zweck: Eigentümer sollen im Fall einer wirtschaftlichen Intervention ihre freigegebene Pflichtlagerware dem Markt zuführen können, «wenn diese dringend gebraucht wird» **BBl 2014 7119**. Art. 4 führt das ordentliche Zustimmungsverfahren nicht wieder ein. Die Bestimmung stellt vielmehr sicher, dass der Vertrag die hoheitliche Freigabe abbildet, bevor die Ware das Lager verlässt. Das Spannungsverhältnis zwischen dem gesetzlichen Vorbehalt und der verordnungsrechtlichen Anpassungspflicht ist so aufzulösen, dass die Anpassung den Vollzug der Freigabe ordnet, ihn aber nicht von einer zusätzlichen Ermessensentscheidung des BWL abhängig macht.

Hoheitliche Freigabe und vertragliche Anpassung als getrennte Ebenen

Das Bundesgericht unterscheidet scharf zwischen dem Bund als Vertragspartei und dem Bund als hoheitlich handelnder Behörde. In BGE 135 II 38, ergangen unter dem früheren LVG, hielt es fest, das Klageverfahren sei «auf die Beurteilung von inhaltlichen Streitigkeiten aus solchen öffentlich-rechtlichen Pflichtlagerverträgen zugeschnitten», in denen sich die Beteiligten «auf grundsätzlich gleicher Stufe» gegenüberstehen **BGE 135 II 38**. Bei der Genehmigung von Reglementen trete das Bundesamt dagegen «hoheitlich und nicht als Vertragspartei auf»; der Widerruf der Genehmigung sei daher eine anfechtbare Verfügung **BGE 135 II 38**. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in der Vorinstanz noch angenommen, solche Genehmigungen seien keine Verfügungen, sondern Mitwirkung an der Rechtsetzung **b-8057-2007**; diese Auffassung ist durch BGE 135 II 38 überholt **BGE 135 II 38**.

Bereits BGE 103 Ib 335 hatte eine zwingende Weisung des Delegierten nicht als blosse «Meinungsäusserung einer Vertragspartei», sondern als Verfügung qualifiziert **BGE 103 Ib 335**. Entscheidend war dort, dass die Behörde einseitig und verbindlich anordnete. Die Befugnis des Delegierten zu einer solchen Verfügung liess das Bundesgericht ausdrücklich offen **BGE 103 Ib 335**.

Keiner dieser Entscheide betrifft eine Pflichtlagerfreigabe. Ihre Übertragung auf Art. 4 ist eine Analogie, aber eine naheliegende:

- Die Freigabe ist hoheitlich. Sie beruht auf einer Interventionskompetenz des Bundesrates bzw. des WBF **BBl 2016 4963**. Nach der Botschaft zur LVG-Änderung darf das WBF Freigaben «mit konkreten Bedingungen oder Auflagen verbinden», dem Pflichtlagerhalter eine Lieferpflicht auferlegen und die Lieferung auf bestimmte Abnehmer beschränken; seine Kompetenzen beschränken sich aber «auf den Umgang mit Pflichtlagerware» **BBl 2025 3538**. Dass das WBF von einer solchen delegierten Freigabekompetenz praktisch Gebrauch macht, zeigt die 2022 bewilligte Freigabe von Mineralöl-Pflichtlagern **BBl 2023 2121**.
- Die Anpassung ist vertraglich. Art. 4 spricht von der Anpassung des Vertrags «mit» dem BWL **Art. 4 (SR 531.211.11)**, also von einem Vorgang auf der Ebene der Vertragsparteien. Ordnet das BWL hingegen einseitig und zwingend etwas an, liegt nach der Logik von BGE 103 Ib 335 eine Verfügung nahe **BGE 103 Ib 335**.
- Die Freigabe allein berechtigt nicht zur Entnahme. Nach dem Wortlaut von Art. 4 ist die physische Entnahme erst zulässig, wenn auch die Vertragsanpassung erfolgt ist **Art. 4 (SR 531.211.11)**.

Keine Anpassung ausserhalb einer schweren Mangellage

Die Freigabe setzt nach der Praxis des Bundesrates eine echte schwere Mangellage voraus. In einer Stellungnahme zu einem Postulat über Heizöl-Pflichtlager hielt er fest, das Gesetz verbiete ausserhalb einer solchen Lage ausdrücklich, Pflichtlager zur Lösung von Mengenproblemen oder zum Ausgleich von Preisschwankungen einzusetzen («la loi sur l'approvisionnement du pays interdit expressément, exceptée une telle situation, qu'elle serve à résoudre des problèmes quantitatifs et à compenser la fluctuation des prix.») **20018574**. Es handelt sich um eine Verwaltungsposition, nicht um Rechtsprechung. Sie zeigt aber, dass die Vertragsanpassung nach Art. 4 kein Instrument ist, um ausserhalb einer Freigabe Pflichtlagerware marktmässig abzubauen. Der Wortlaut der neuen Fassung bestätigt die Zurückhaltung: Massnahmen sind zu befristen **BBl 2026 1771**, und im Ständerat wurde betont, Massnahmen seien «zurückhaltend und befristet zu ergreifen» **AB 2026 S 378**.

Zeitpunkt und Umfang der Anpassung

«Vor der Entnahme»

Die Anpassung muss vorliegen, wenn die Ware das Lager verlässt **Art. 4 (SR 531.211.11)**. Die Bedeutung dieses Zeitpunkts zeigt der Entscheid von 1991:

- Der Vertrag hielt fest, eine Herabsetzung sei «nur mit ausdrücklicher Zustimmung des BWL zulässig» **150002072**.
- Der Halter unterschritt die Pflichtlagermenge ohne vorherige Bewilligung während 14 Tagen um 1 bis 47 Tonnen. Das wertete die Kommission als schwerwiegende Vertragsverletzung **150002072**.
- Die Bewilligung einer temporären Reduktion wurde «erst am 9. April 1991 erteilt» und deckte die frühere Unterschreitung nicht **150002072**.

Der Fall betraf eine ordentliche Herabsetzung nach Vertrag, keine Krisenfreigabe. Er belegt aber, dass eine nachträgliche Bewilligung oder Anpassung eine vorzeitige Entnahme nicht rückwirkend heilt. Für Art. 4 bedeutet dies, dass die Reihenfolge Anpassung vor Entnahme nicht umkehrbar ist.

Umfang

Die Anpassung darf nicht über die freigegebene Menge und Dauer hinausgehen. Sie vollzieht die Freigabe, ersetzt sie aber nicht. Das folgt aus der Trennung beider Ebenen und aus dem Zweck des Vorbehalts in Art. 13 Abs. 1 LVG, der nur die freigegebene Ware erfasst **BBl 2014 7119**.

Richtiger Vertrag bei Beizug eines Dritten

Wird die Lagerpflicht an einen Dritten übertragen, schliesst das BWL nach Art. 11 Abs. 2 LVG (Fassung 2016) mit diesem einen separaten Pflichtlagervertrag über die entsprechenden Lagermengen ab **BBl 2016 4963**. Die Änderung von 2026 regelt dies neu in Art. 10 Abs. 2 LVG **BBl 2026 1771**; nach der Botschaft verbleibt die Lagerpflicht trotz Einbindung eines Dritten bei den originär Verpflichteten **BBl 2025 3538**. Die Anpassung nach Art. 4 muss den Vertrag betreffen, der die entnommene Ware tatsächlich erfasst. Davon zu unterscheiden ist das Verhältnis zwischen Pflichtlagerhalter und Drittlagerhalter: Es ist nach BGE 103 Ib 335 privatrechtlicher Natur und betrifft nicht den Pflichtlagervertrag selbst **BGE 103 Ib 335**.

Finanzierung, garantierte Darlehen und Garantiefonds

Die finanziellen Vertragsbedingungen sind der Hauptgrund, weshalb die Anpassung mehr als eine Formalität ist.

- Garantierte Darlehen. Nach Art. 18 Abs. 3 VWLV darf der garantierte Bankkredit maximal 90 Prozent des massgebenden Warenwerts betragen; bei amortisierten Basispreisen deutlich unter dem Marktwert sind 100 Prozent zulässig **BBl 2023 2121**. Die Entnahme entzieht einen Teil der Ware, die dieses Darlehen wirtschaftlich deckt.
- Rückzahlung bei Reduktion. Nach Art. 13 Abs. 2 LVG muss der Halter vor einer Reduktion oder Aufhebung garantierte Darlehen

anteilsmässig zurückzahlen und Verpflichtungen gegenüber dem Garantiefonds erfüllen; kann er dies nicht, kann das BWL ersatzweise eine angemessene Sicherstellung verlangen (Abs. 3) **BBl 2016 4963**.

Ob Art. 13 Abs. 2 und 3 LVG bei einer Krisenfreigabe voll gelten, beantwortet das Gesetz nicht ausdrücklich. Der Vorbehalt in Abs. 1 bezieht sich dem Wortlaut nach nur auf das Zustimmungserfordernis **BBl 2016 4963**. Die Botschaft verknüpft die vorgängige Rückzahlung mit der teilweisen oder vollständigen Auflösung und behält im selben Zusammenhang die Freigabe vor, damit die Ware rasch auf den Markt gelangen kann **BBl 2014 7119**. Die hier besprochenen Entscheide beantworten diese Auslegungsfrage nicht. Die Anpassung nach Art. 4 ist der Ort, an dem die Behandlung des Darlehens und allfälliger Sicherheiten für die freigegebene Menge zu regeln ist. Der Bund kann zudem bei begründeten Zweifeln an der Solvenz oder an der Vertragseinhaltung sichernde Massnahmen bis hin zur Vertragsauflösung ergreifen **BBl 2023 2121**.

Garantiefonds. Garantiefonds sind zweckgebundene private Sondervermögen zur Deckung der Lagerkosten und zum Ausgleich von Preisschwankungen; ihre Bildung, Verwaltung, Anpassung und Aufhebung bedürfen der Genehmigung des WBF (Art. 16 LVG) **BBl 2016 4963**. Nach dem Bundesgericht stellen die Fondsmittel «privates Sondervermögen mit öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen dar», und Ansprüche aus dem Fonds verjähren nach zivilrechtlichen Grundsätzen **2C_863/2021**. Auf inländischen Nahrungs- und Futtermitteln dürfen nach der Änderung von 2026 keine Garantiefondsbeiträge erhoben werden (Art. 21 Abs. 2 LVG neu) **BBl 2026 1771**.

Das Bundesverwaltungsgericht entschied, die Beitragspflicht ergebe sich aus der Genossenschaftsmitgliedschaft und den Statuten, nicht aus der Unterzeichnung des Vertragsanhangs «Bestände/Finanzierung»; der Halter schuldete die Beiträge deshalb «auch im "Übergangszeitraum" bis zur Unterzeichnung des Vertragsanhangs» **b-1483-2019**. Analog folgt daraus, dass die Anpassung des Vertrags mit dem BWL die Pflichten gegenüber der Pflichtlagerorganisation nicht automatisch ändert; diese beruhen auf eigener Grundlage.

Wie Abrechnungsregeln bei einer Mengenreduktion zu handhaben sind, zeigt B-1990/2009: Bei einer Herabsetzung der Pflichtlagermenge Hartweizen passte das Bundesverwaltungsgericht die vereinbarte Abrechnungsregel nach der clausula rebus sic stantibus an, weil eine ausserordentliche Preisentwicklung den Dreimonatsdurchschnitt unbillig machte; die Regel gelte «für privat- wie auch für verwaltungsrechtliche Verträge» **b-1990-2009**. Für eine Freigabe in einer Mangellage mit stark schwankenden Preisen ist dies ein Hinweis, die Abrechnung der entnommenen Menge in der Anpassung ausdrücklich zu regeln. Zum massgebenden Zeitpunkt der Bewertung stellte BGE 92 I 420 bei der Aufhebung nach Kündigung auf den Tag ab, an dem die Kündigung wirksam wird **BGE 92 I 420**.

Folgen einer Entnahme ohne vorgängige Anpassung

Art. 4 sieht keine eigene Sanktion vor **Art. 4 (SR 531.211.11)**. Die Folgen ergeben sich aus dem Vertrag und aus dem LVG.

Konventionalstrafe und Vertragserfüllung

Das BWL bestimmt im Einzelfall die Höhe der im vertraglich vereinbarten Rahmen einzufordernden Konventionalstrafe; wird sie bestritten, unterbreitet es die Angelegenheit dem Bundesverwaltungsgericht. «Die Verhängung einer Konventionalstrafe entbindet nicht von der Vertragserfüllung.» (Art. 43 LVG) **BBl 2016 4963**.

Die Schwere der Verletzung bemisst sich nicht schematisch. Die Pflichtlagerkommission hielt 1997 fest, es seien die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, insbesondere «dem Ausmass und der Dauer der Unterdeckung sowie dem Verschulden des Pflichtlagerhalters» **150003983**. Eine Unterschreitung um mehr als 10 Prozent der vereinbarten Menge galt dort nicht mehr als gering **150003983**. Im Fall von 1991 sah der Vertrag eine Strafe von mindestens CHF 2000 und höchstens dem Wert der fehlenden Ware vor; trotz des geringen Umfangs von 1 bis 47 Tonnen wurde eine schwerwiegende Verletzung angenommen, weil sie fahrlässig und nicht zum ersten Mal begangen worden war, und wegen eines Entlastungsgrundes der Mindestbetrag zugesprochen **150002072**. Diese Bandbreite stammt aus dem jeweiligen Vertrag und ist kein gesetzlicher Tarif. Der Kontrast der beiden Entscheide zeigt, dass Wiederholung und Verschulden eine geringe Unterschreitung schwer machen können, während eine grosse Unterdeckung schon wegen ihres Umfangs nicht mehr leicht wiegt.

Bei einer Entnahme freigegebener Ware ohne Anpassung ist die Verletzung allerdings anders gelagert: Die Ware hätte entnommen werden dürfen, es fehlt nur der vertragliche Vollzugsschritt. Dieser Umstand ist beim Verschulden und bei der Bemessung im vertraglichen Rahmen zu berücksichtigen.

Verwaltungsmassnahmen

Werden Gesetz, Verordnungen, Verfügungen oder Verträge verletzt, kann das BWL nach Art. 40 LVG Ersatzvornahmen auf Kosten des Verpflichteten treffen, vorsorgliche Beschlagnahmen anordnen, Bewilligungen entziehen oder verweigern sowie Abgabe- und Bezugsbeschränkungen auferlegen und Zuteilungen kürzen **BBl 2016 4963**. Waren und Vermögensvorteile, die aufgrund einer Verletzung erlangt wurden, fallen unabhängig von der Strafbarkeit an den Bund (Art. 41 Abs. 2 LVG) **BBl 2016 4963**. Das BWL trifft diese Massnahmen mittels Verfügung (Art. 42 LVG) **BBl 2016 4963**.

Strafbarkeit

Art. 49 LVG unterscheidet verschiedene Tatbestände **BBl 2016 4963**:

- Nach Abs. 1 Bst. a (Fassung 2016) ist strafbar, wer vorsätzlich den gestützt unter anderem auf Art. 31 Abs. 1 LVG erlassenen Vorschriften über Massnahmen zuwiderhandelt.
- Nach Abs. 1 Bst. c ist die Vertragsverletzung nur strafbar, wenn sie «trotz Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels» erfolgt.
- Fahrlässigkeit wird mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft (Abs. 2).

Eine Entnahme ohne Anpassung verletzt sowohl die Verordnung als auch den Vertrag. Da die Verordnung eine Interventionsmassnahme umsetzt, liegt Bst. a näher; das Hinweiserfordernis von Bst. c wird entscheidend, wenn das Verhalten nur als Vertragsverletzung erfasst wird. Nach Inkrafttreten der Änderung von 2026 erfasst Art. 49 Abs. 1 Bst. a die Zuwiderhandlung gegen vom Bundesrat angeordnete Massnahmen unter anderem nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a-e LVG, womit die Freigabe (Bst. b) erfasst bleibt; neu bestraft Art. 49a Übertretungen von Vorschriften nach Art. 32 Abs. 1 Bst. f-h oder Abs. 2 mit Busse **BBl 2026 1771**. Ob eine vom WBF gestützt auf eine Delegation erlassene Freigabeordnung unter die Formulierung «vom Bundesrat angeordneten Massnahmen» fällt, beantwortet der Wortlaut nicht ausdrücklich; die Frage ist durch Auslegung zu klären.

Streitigkeiten und Rechtsschutz

Der Rechtsweg hängt davon ab, ob ein vertraglicher oder ein hoheitlicher Akt streitig ist.

- Vertragsstreitigkeiten. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet auf Klage Streitigkeiten zwischen Parteien von öffentlich-rechtlichen Verträgen nach dem LVG und zwischen Pflichtlagerhaltern und Pflichtlagerorganisationen (Art. 47 LVG) **BBl 2016 4963**. Art. 35 Bst. a VGG sieht die Klage als erste Instanz für Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen des Bundes vor **BBl 2005 4093**. Streit über Ob und Inhalt der Anpassung nach Art. 4 sowie über Konventionalstrafen gehört daher in das Klageverfahren. Gegen den Klageentscheid steht nach der Rechtsmittelbelehrung in B-1483/2019 innert 30 Tagen

die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen **b-1483-2019**; dies entspricht Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG **BBl 2005 4045**.
- Abgrenzung zur Pflichtlagerorganisation. Auch Streit über Abrechnungen mit der Pflichtlagerorganisation bei einer Mengenreduktion ist Klagesache, nicht Zivilsache; ein Schreiben der Organisation ist keine Verfügung, wenn sie die Frage «nicht autoritativ bzw. in Ausübung hoheitlicher Funktionen geregelt hat» **b-1990-2009**.
- Hoheitliche Akte. Die Verwaltungsmassnahmen des BWL ergehen ausdrücklich als Verfügung **BBl 2016 4963**. Auch ein individueller Freigabeentscheid und dessen Widerruf sind nach der Unterscheidung des Bundesgerichts hoheitliche Akte. Nach BGE 135 II 38 sind hoheitliche Akte im Pflichtlagerbereich mit Beschwerde und nicht mit Klage anzufechten **BGE 135 II 38**. Nach der Änderung von 2026 sind Verfügungen, die sich auf Art. 32 LVG oder darauf beruhende Ausführungsbestimmungen stützen, zunächst mit Einsprache anzufechten, und Beschwerden gegen Einsprache- und Rechtsmittelentscheide sind innert fünf Tagen einzureichen **BBl 2026 1771**. Diese verkürzte Frist ist für Freigabeentscheide besonders zu beachten, sobald die Änderung in Kraft ist.

Das Regime ist bundesrechtlich: Vertragspartner ist das BWL **b-1483-2019**, und Vertragsstreitigkeiten entscheidet das Bundesverwaltungsgericht auf Klage **BBl 2016 4963**. Raum für kantonale Unterschiede besteht insoweit nicht.

Praktischer Ablauf für Pflichtlagerhalter

1. Den Freigabeentscheid auf Menge, Dauer, Bedingungen, Auflagen und eine allfällige Lieferpflicht prüfen **BBl 2025 3538**. Bei Anfechtung die Fristen beachten, nach Inkrafttreten der Änderung von 2026 insbesondere das Einspracheverfahren und die Fünftagesfrist für die Beschwerde **BBl 2026 1771**.
2. Vor jeder Entnahme den Pflichtlagervertrag mit dem BWL anpassen lassen **Art. 4 (SR 531.211.11)**. Die Anpassung sollte die Vertragsmenge, die Behandlung des garantierten Darlehens und allfälliger Sicherheiten sowie die Abrechnung der entnommenen Menge erfassen **BBl 2016 4963 b-1990-2009**.
3. Bei Beizug eines Dritten sicherstellen, dass der Vertrag angepasst wird, der die betroffene Ware tatsächlich erfasst **BBl 2016 4963**.
4. Erst danach und nur im Umfang der angepassten Menge entnehmen. Eine nachträgliche Anpassung heilt eine vorzeitige Entnahme nicht (siehe «Zeitpunkt und Umfang der Anpassung») **150002072**.
5. Pflichten gegenüber der Pflichtlagerorganisation und dem Garantiefonds gesondert klären, da sie nicht vom Vertrag mit dem BWL abhängen **b-1483-2019**.