

JAAC 54.35

Entscheidung des Eidgenössischen Militärdepartements vom 29. März 1988

Régale des poudres. Demande de concession pour l'importation de munition.

Art. 4, 31 et 41 Cst., art. 8 LF sur les explosifs, art. 12 ss O sur les explosifs.

- Les activités comprises dans la régale des poudres sont soustraites à la liberté du commerce et de l'industrie.

- La munition de chasse, de sport et industrielle tombe également sous le coup de la régale.

- Le système de distribution instauré par l'administration, selon lequel le commerce passe par un petit nombre de grossistes et les autorisations d'importation ne sont qu'exceptionnellement accordées à des particuliers, est conforme à la base constitutionnelle de la régale et au principe d'égalité.

- La régale ne sert pas seulement la défense nationale et la sécurité publique, mais elle poursuit en outre un objectif fiscal.

- Application du principe d'équivalence au calcul des prix pratiqués pour la munition en question, la loi étant muette sur les cas où la Confédération procède elle-même à l'importation.

Pulverregal. Einfuhrgesuch für Munition.

Art. 4, 31 und 41 BV, Art. 8 SprstG, Art. 12 ff. SprstV.

- Die durch das Pulverregal erfassten Tätigkeiten sind der Handels- und Gewerbefreiheit entzogen.

- Jagd; Sport- und Industriemunition fällt auch unter das Regal.

- Das Vertriebssystem der Verwaltung, wonach der Geschäftsverkehr durch wenige Grossisten erfolgt und Einfuhrbewilligungen nur ausnahmsweise an Private erteilt werden, ist mit der Verfassungsgrundlage des Regals und mit der Rechtsgleichheit vereinbar.

- Das Regal dient nicht nur der Landesverteidigung und der öffentlichen Sicherheit, sondern verfolgt auch fiskalische Zwecke.

- Anwendung des Äquivalenzprinzips für die Gestaltung der nicht durch das Gesetz festgesetzten Preise der fraglichen Munition, für welche der Bund die Einfuhr selbst vornimmt.

Regalia delle polveri. Domanda d'autorizzazione per l'importazione di munizione.

Art. 4, 31 e 41 Cost., art. 8 LF sugli esplosivi, art. 12 segg. O sugli esplosivi.

- Le attività comprese nell'ambito della regalia delle polveri sono escluse dalla libertà di commercio e d'industria.

- La munizione per caccia, sport e industria sottostà parimente alla regalia delle polveri.

- Il sistema di distribuzione instaurato dall'Amministrazione, secondo cui il commercio avviene attraverso un ristretto numero di grossisti e le autorizzazioni di importazione sono accordate soltanto eccezionalmente a privati, è conforme al fondamento costituzionale della regalia e al principio dell'uguaglianza di diritti.

- La regalia non serve unicamente alla difesa nazionale e alla sicurezza pubblica, ma persegue anche un obiettivo fiscale.

- Applicazione del principio dell'equivalenza al calcolo dei prezzi non fissati dalla legge per la munizione in questione, di cui la Confederazione è essa stessa importatrice.

I

A. Mit Gesuch vom 3. August 1987 verlangte die Beschwerdeführerin, die Waffenhandel betreibt, von der Kriegsmaterialverwaltung (KMV, Eidg. Pulververwaltung) eine Bewilligung für die Einfuhr von 6500 Schuss der Munition Sellier-Bellot Kal. 9 mm P. sowie 5000 Schuss der Munition Sellier-Bellot Kal. 223 Rem. Die KMV teilte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 12. August 1987 mit, Gesuche für die Einfuhr von Munition würden nur in Ausnahmefällen bewilligt. In der Regel werde die Munition durch die KMV beschafft und über den Fachhandel in den Verkauf gebracht. Die Beschwerdeführerin wurde eingeladen, die fraglichen Produkte auf dem

üblichen Weg über den Munitionsgrossisten zu beziehen. Mit Verfügung vom 14. September 1987 bestätigte die KMV diese Stellungnahme. Sie hielt darin fest, die Beschwerdeführerin führe keine Gründe an, die ihr den ordentlichen Bezug über den Grossisten verunmögliche oder eine Ausnahmegewilligung rechtfertige und lehnte das Einfuhrgesuch ab.

B. Dagegen erhob die X AG am 9. Oktober 1987 Beschwerde. Darin macht sie geltend, das Pulverregal diene dem Interesse der Landesverteidigung und wohl auch der öffentlichen Sicherheit, nicht aber wirtschaftspolitischen Zwecken. Daher dürfe die Handels- und Gewerbefreiheit nur insoweit eingeschränkt werden, als es die Wahrung der erwähnten Interessen gebiete. Für Sportwaffen bestimmte Munition falle nicht unter die Bestimmungen des BG vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial (KMG, SR 514.51), Einfuhr und Vertrieb müsse somit Privaten erlaubt werden. Die Frage, wie Art. 13 der V vom 26. März 1980 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffverordnung [SprstV], SR 941.411) auszulegen sei, könne offen bleiben, weil die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen des KMG zum Erhalt einer Grund- und Einführungsbewilligung erfülle. Des weiteren wird ausgeführt, es wäre sinnwidrig, Herstellung, Einfuhr, Handel und Verkauf von Kriegsmaterial unter gewissen Bedingungen zu bewilligen, dagegen die Einfuhr von Sport- und Jagdmunition ohne Angabe von Gründen generell zu verbieten. Jedenfalls sei es im Hinblick auf die Art. 4 und 31 BV unzulässig, wenn die Pulververwaltung die Munition zwar importiere, aber nur über bestimmte Grossisten vertreiben lasse. Dieses Vorgehen diene lediglich wirtschaftspolitischen Zwecken, die weder vom Gesetz noch von der Verfassung gedeckt seien.

C. Die KMV beantragt Abweisung der Beschwerde. Sie macht geltend, beim Pulverregal handle es sich um ein rechtliches Monopol mit den Zwecken, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, die Munitionsversorgung sicherzustellen, aber auch dem Bund Einnahmen zu verschaffen. Die Handels- und Gewerbefreiheit habe daher in diesem Bereich keinen Platz. Die Erteilung einer Einfuhrkonzession liege im Ermessen des Bundes; die Vorteile des heutigen Systems der Einfuhr von Munition durch die KMV und des nachfolgenden Vertriebs durch Grossisten liege in der besseren Kontrollmöglichkeit der eingeführten Munition, der Sicherstellung der Versorgung des Marktes sowie des geringen Verwaltungsaufwandes. Bezüglich der Organisation des Vertriebs sei die KMV frei. Die Möglichkeit eines direkten Bezugs von Munition bei der KMV (Eventualbegehren der Beschwerdeführerin) würde die rationelle Abwicklung der KMV beeinträchtigen beziehungsweise, wenn dies nicht auch allen anderen Detaillisten zugestanden würde, gegen das Gebot rechtsgleicher Behandlung verstossen. Im Rahmen der Beschwerdeinstruktion reichte die KMV Kostenberechnungen für den Handel mit Jagd-, Sport- und Industriemunition nach.

D. Die Beschwerdeführerin vertritt in ihrer Replik unter Hinweis auf den Kommentar von *Walter Burckhardt* (Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931) die Auffassung, die Jagd- und Sportmunition falle nicht unter das Pulverregal. Auch Direktimporte seien ungehindert kontrollierbar, damit die Belange der öffentlichen Sicherheit gewahrt; die Versorgungssicherheit könne durch die Privatwirtschaft sogar besser gewährleistet werden als eine staatlich

gelenkte Versorgung; der Fiskalzweck des Regals ermächtigt keineswegs, von der Erteilung von Einfuhrbewilligungen praktisch generell abzusehen. Eine Ermessensüberschreitung wird von der Beschwerdeführerin darin erblickt, dass die gesetzliche Möglichkeit der Konzessionserteilung für Einfuhren nur in Ausnahmefällen gewährt wird. Schliesslich wendet sie ein, die der Kostenrechnung der KMV zu entnehmende Marge von 34% statt einer Gebühr von 5,8% widerspreche den geltenden Bestimmungen.

II

...

2. Im vorliegenden Beschwerdefall geht es im wesentlichen um die Frage, ob das durch die KMV eingeführte Vertriebssystem den Zwecken des Pulverregals entspricht und vor den Bestimmungen von Art. 4, 31 und 41 BV standhält.

Das Pulverregal ist in Art. 41 BV festgelegt und in Art. 8 des BG vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz [SprstG], SR 941.41) sowie in den Art. 12 ff. SprstV ausgeführt.

Bei Regalien hat das innehabende Gemeinwesen ganz generell eine weitgehende Verfügungsfreiheit über die darin enthaltenen Nutzungsrechte. Es kann diese selbst ausüben, sie nach dem Pachtsystem an mehrere Konzessionäre übertragen oder sie nach dem Patentsystem einer unbestimmten Vielzahl von Bewilligungsträgern überlassen (*Imboden Max / Rhinow René A.*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 121, Basel / Stuttgart 1976, Bd. I). Mit dem Vorhandensein eines Regals ist die entsprechende Tätigkeit der Handels- und Gewerbefreiheit entzogen. Denn Art. 31 BV gewährleistet dieses Grundrecht nicht absolut, sondern behält Einschränkungen durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung vor. Ein solcher Vorbehalt ist aber gerade durch das in Art. 41 BV verankerte Monopol des Bundes zur Herstellung und zum Handel mit Schiesspulver gegeben (VPB 42.61; vgl. auch *Aubert Jean-Francois*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris / Neuenburg 1967, N 1949; *Fleiner Fritz / Giacometti Zaccaria*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, Nachdruck Zürich 1949, 1969, S. 276). Daher kann sich die Beschwerdeführerin zur Durchsetzung ihrer Rechtsbegehren nicht auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen.

3. Die Beschwerdeführerin sieht den Zweck des Pulverregals auf die Belange der Landesverteidigung sowie der öffentlichen Sicherheit beschränkt und verneint namentlich die Zulässigkeit wirtschaftspolitischer Zwecke. Die Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 41 BV zeigt indessen, dass nebst militärischen Zwecken auch Einnahmen für den Bund beabsichtigt wurden (*Malinverni Giorgio*, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Bern/Zürich 1987, Art. 41, N 2). Der fiskalische Zweck der Bestimmung erhellt auch aus den Strafbestimmungen des früheren Pulverregalgesetzes (BS 5 86) sowie des heutigen Sprengstoffgesetzes (Art. 37 Abs. 2), wonach die Busse nach dem Warenwert bemessen werden kann, wie dies bei Fiskalgesetzen üblich ist. Somit sind fiskalische Zwecke durchaus zulässig. Die heutige Ausgestaltung des Vertriebs hat denn auch keine wirtschaftspolitischen

Zielsetzungen. Zudem wird die Einfuhr der fraglichen Munition nicht, wie die Beschwerdeführerin ausführt, generell verboten, sondern sie ist unter bestimmte Regel gestellt. Es gilt daher des weiteren zu prüfen, ob diese Regeln, nämlich Vertrieb grundsätzlich über Grossisten, rechtlichen Gesichtspunkten standhalten.

Wie dargelegt, ist das Gemeinwesen bei der Ausgestaltung der Nutzungsrechte eines Regals weitgehend frei. Das heutige System lässt gemäss der KMV eine bessere Qualitätskontrolle der eingeführten Munition zu, was dem Sicherheitsaspekt Rechnung trägt, sie stellt die Marktversorgung mit Munition sicher und beschränkt den Verwaltungsaufwand. Diese Vorteile sind nicht von der Hand zu weisen. Es leuchtet ein, dass eine möglichst zentralisierte Kontrolle der Qualität effizienter gehandhabt werden kann als eine Kontrolltätigkeit bei einer Vielzahl von Importeuren, und dass der Verwaltungsaufwand, vor allem in personeller Hinsicht heute ein Politikum, durch die Beschränkung des Geschäftsverkehrs auf wenige Grossisten gering gehalten werden kann. Ob über diese beiden Argumente hinaus eine ausreichende Marktversorgung im Vergleich zu privater Tätigkeit wesentlich vorteilhafter gewährleistet wird, wie die KMV behauptet und die Beschwerdeführerin bestreitet, kann offen bleiben. Aus den angeführten Gründen kann nicht beanstandet werden, dass die KMV Einfuhribewilligungen nur ausnahmsweise an Private erteilt. Durch die von der KMV angeführten Kriterien ist auch die Rechtsgleichheit sichergestellt.

4. Die Beschwerdeführerin bezweifelt des weiteren, dass Jagd- und Sportmunition unter das Pulverregal fallen. Allerdings lässt sich für diese Behauptung weder im Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen noch in der Rechtsprechung und der überwiegenden Mehrheit der Lehre eine Begründung finden. Im Gegenteil hält bereits die Verfassungsgrundlage von Art. 41 die ausschliessliche Befugnis des Bundes fest, Schiesspulver zu fabrizieren und zu verkaufen. Auch auf Gesetzesstufe wird vorbehaltlos von Treibmittel für Geschosse, inklusive als Bestandteil von Halb- oder Fertigfabrikaten, gesprochen. Für Jagdmunition wurde die Unterstellung unter das Pulverregal denn auch vom Bundesrat in einem Beschwerdeentscheid bejaht (VPB 42.61). Für Sport- und Industriegeschosse muss dasselbe gelten. Jede andere Lösung würde zu grossen Abgrenzungsproblemen führen.

5. Schliesslich ist die Preisgestaltung der KMV zu prüfen. Nach Rechtsprechung und Lehre darf ein Regal fiskalisch genutzt werden. Dieser Grundsatz wird auch von der Beschwerdeführerin anerkannt. Die Gebühren dürfen somit auch einen Gewinn abwerfen; sie unterstehen mithin nicht dem Kostendeckungs-, sondern dem Äquivalenzprinzip, was bedeutet, dass sie sich in vernünftigen Grenzen bewegen müssen und nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen dürfen. Dabei muss vom Nutzen für den Pflichtigen, aber auch vom Kostenaufwand der Verwaltung ausgegangen werden (BGE 109 Ib 311).

Sprengstoffgesetz und -verordnung fixieren die Höhe der Gebühren lediglich für den Fall der Herstellung oder der Einfuhr durch Dritte. Nimmt der Bund die Einfuhr selbst vor, so ist der Verkaufspreis der KMV an den Grossisten oder die Endverbraucher nicht in diesen Erlassen festgelegt, sondern wird durch die KMV bestimmt. Über die Kostenberechnung hat die KMV Angaben im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens geliefert.

Bei der Gegenüberstellung der Kostenrechnungen der KMV-Berechnung muss jedoch beachtet werden, dass die Preisdifferenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis der Pulververwaltung nebst dem Gewinn auch die Transportkosten, Zollabgaben und Verwaltungskosten enthält. Die Differenz darf daher nicht «tel quel» dem Gebührensatz von 5,8% gegenübergestellt werden. Der nach Abzug der erwähnten Kosten von der Preisdifferenz verbleibende Betrag stellt den Gewinn der Pulververwaltung dar. Damit mässigt sich auch der Gewinn nach diesem System im Vergleich mit den in den Erlassen festgelegten Regalgebühren. Der Vollständigkeit halber sei beigefügt, dass dem Beschaffungspreis für den Detaillisten der Kostenrechnung der KMV wohl noch ein gewisser Betrag für die Verwaltungskosten hinzugefügt werden müsste, der dort nicht berücksichtigt wurde. Alles in allem kann festgehalten werden, dass die finanziellen Unterschiede des heutigen Systems gegenüber den von der Beschwerdeführerin postulierten Lösungen nicht zu Ergebnissen führen, die als unangemessen bezeichnet werden müssten.

6. Somit verstösst die heutige Ausgestaltung des Munitionsvertriebs, wie ihn die KMV organisiert, nicht gegen Bundesrecht und führt nicht zu unangemessenen Folgen. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.

...

JAAC 54.35 - Entscheid des Eidgenössischen Militärdepartements vom 29. März 1988

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 202

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.