

JAAC 58.23

Entscheidung des Bundesrates vom 30. November 1992

Régale des poudres. Recours contre une décision du DMF constatant la conformité à la loi du système de distribution et des prix fixés par l'intendance du matériel de guerre (IMG).

Art. 4, 31 et 41 Cst. Art. 8 LExpl. Art. 12 ss OExpl. Art. 67 al. 5 O sur les attributions (RO 1968 241).

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

- La Confédération a toute latitude d'exercer elle-même le monopole que lui confère la constitution ou d'en concéder l'exercice à des tiers. Le système de distribution, 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.

- L'IMG doit exposer de manière détaillée la fixation des prix de la marchandise qu'elle importe (ventilation entre frais de revient, émolument régalien et frais administratifs), afin que les détaillants puissent contrôler que les frais perçus l'ont été dans le respect du principe de la couverture des frais et de celui de l'équivalence.

Pulverregal. Beschwerde gegen eine Feststellungsverfügung des EMD, wonach das Vertriebssystem und die Preisgestaltung der Kriegsmaterialverwaltung (KMV) für Jagd- und Sportmunition gesetzeskonform ist.

Art. 4, 31 und 41 BV Art. 8 SprstG. Art. 12 ff. SprstV. Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung (AS 1968 225).

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

- Es steht dem Bund im Bereich von Bundesregalen frei, das Monopol selbst auszuüben oder mittels Erteilung von Konzessionen Dritten zu übertragen. Das Vertriebssystem, 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.

- Die KMV muss die Preisgestaltung der von ihr importierten Ware detailliert darstellen (Aufschlüsselung nach Beschaffungskosten, Regalgebühr und Verwaltungskosten), damit die Detaillisten die Gebührenerhebung nach den Grundsätzen des Äquivalenzprinzips und des Kostendeckungsprinzips überprüfen können.

Regalia delle polveri. Ricorso contro una decisione del DMF che accerta come il sistema di distribuzione e la determinazione del prezzo dell'Intendenza del materiale da guerra (IMG) per la munizione da caccia e per quella sportiva sono conformi alla legge.

Art. 4, 31 e 41 Cost. Art. 8 LEspl. Art. 12 segg. OEspl. Art. 67 cpv. 5 O sulle attribuzioni (RU 1968 241).

- Le attività della Regalia delle polveri sono sottratte alla libertà di commercio e d'industria.

- La Confederazione ha la possibilità di esercitare il monopolio che le conferisce la Costituzione oppure di concederne l'esercizio a terzi. Il sistema di distribuzione, secondo cui il commercio è esercitato da pochi grossisti e le autorizzazioni d'importazione sono rilasciate a privati soltanto eccezionalmente, è conforme al fondamento costituzionale della regalia e al principio dell'uguaglianza di diritti.

- L'IMG deve illustrare dettagliatamente i prezzi della merce che importa (suddivisione tra spese d'acquisto, tassa di regalia e costi amministrativi), affinché i dettaglianti possano verificare che la riscossione delle tasse è avvenuta nel rispetto del principio della copertura dei costi e di quello dell'equivalenza.

I

A. Mit Verfügung vom 14. September 1987 hat die Kriegsmaterialverwaltung (KMV) ein Einfuhrgesuch der Beschwerdeführerin, die Waffenhandel betreibt, vom 3. August 1987 für Sportmunition abgewiesen. Da die Voraussetzungen einer Ausnahmbewilligung für die direkte Einfuhr nicht erfüllt seien, müsse der ordentliche Weg der Bestellung über einen Munitionsgrossisten beschritten werden.

Das EMD hat eine gegen diese Verfügung am 9. Oktober 1987 eingereichte Beschwerde am 29. März 1988 abgewiesen (vgl. [VPB 54.35](#)).

Dagegen hat die Beschwerdeführerin am 2. Mai 1988 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde eingereicht, diese indes mit Schreiben an das Bundesamt für Justiz vom 29. Dezember 1989 wieder zurückgezogen.

B. Am 12. Januar 1990 beantragte die Beschwerdeführerin dem EMD, es sei die Verpflichtung der KMV festzustellen, von dieser importierte Munition ihr als Detaillistin zum Ankaufspreis zuzüglich Regalgebühr gemäss Art. 8 des BG vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz [SprstG], SR 941.41) zu verkaufen. Gleichzeitig sei festzustellen, dass die Verkaufspreise für die von der KMV importierte Munition insoweit rechtswidrig seien, als sie den Ankaufspreis zuzüglich Regalgebühr überstiegen. Im weiteren stellte sie den Antrag, die KMV sei anzuweisen, bei der Fakturierung von Munitionsverkäufen an Detaillisten Ankaufspreis und Regalgebühr getrennt anzuführen. Zudem sei ihr die Differenz zwischen dem von ihr bezahlten Kaufpreis und dem Ankaufspreis (zuzüglich Regalgebühr) für die ab 15. Januar 1980 bezogene Munition zurückzuerstatten.

C. Das EMD wies die Feststellungsbegehren mit Verfügung vom 8. August 1990 ab und trat auf die weiteren Begehren nicht ein.

Es bejahte ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin an einer Feststellungsverfügung, weil zwischen der KMV und den Detaillisten kein Vertragsverhältnis bestehe und der Beschwerdeführerin daher die Möglichkeit fehle, einen konkreten Rechtsanwendungsakt der KMV auf dem Beschwerdeweg anzufechten. Auf das Begehren betreffend die Art der Fakturierung trat es nicht ein. Die entsprechenden Angaben könnten bei der Pulververwaltung in Erfahrung gebracht werden, und die Beschwerdeführerin habe diese im Rahmen von Beschwerdeverfahren bereits erhalten. Auch auf das Schadenersatzbegehren trat es nicht ein; die KMV habe einem solchen Begehren keine Folge gegeben, und dies könne nicht mit einer Verfügung des EMD nachgeholt werden. Im übrigen wäre zur Beurteilung einer entsprechenden Beschwerde gemäss Art. 116 Bst. e OG das Bundesgericht zuständig.

Unter Berufung auf Art. 8 SprstG[162], Art. 12 ff. der V vom 26. März 1980 (Spreng-Stoffverordnung[163] [SprstV], SR 941.411), Art. 67 Abs. 5 der V vom 31. Januar 1968 über die Obliegenheiten des Eidgenössischen Militärdepartements, der Kommission für militärische Landesverteidigung, des Leitungsstabes und der Truppenkommandanten (Dienstordnung[164], SR 510.21) und Art. 18 Abs. 5 seiner nicht in der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze (AS) publizierten V vom 1. Februar 1968 über die Obliegenheiten der Gruppen, Ämter und Dienststellen des Eidgenössischen Militärdepartements (V EMD zur Dienstordnung[165], Sammelband des Militäramtsblattes, SMA, 88 120 ff.) hielt das EMD die KMV für zuständig, die Verkaufspreise für Munition festzulegen. Was die Angemessenheit der Preisgestaltung betreffe, verwies es im wesentlichen auf den zitierten, rechtskräftigen Entscheid des EMD vom 29. März 1988 (vgl. vorne, A). In diesem Entscheid sei die Zulässigkeit des Vertriebssystems der KMV, welches grundsätzlich über Grossisten führe, begründet worden. Das EMD bestätigte zudem die fiskalische Komponente des Pulverregals, welches in vernünftigen

Grenzen auch Gewinn abwerfen dürfe. Der KMV entstünden im übrigen neben dem Ankaufspreis noch Kosten für Transport, Lagerhaltung und Verkauf sowie Zollabgaben, was sich im Verkaufspreis niederschläge.

D. Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 4. September 1990 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Rechtsbegehren, die von ihr beantragten Feststellungen zu treffen und insoweit die Verfügung des EMD aufzuheben.

Das Bundesgericht eröffnete am 8. Mai 1991 mit dem Bundesrat einen Meinungsaustausch über die Zuständigkeitsfrage. Die Instruktionsbehörde des Bundesrates erklärte sich am 3. Juli 1991 im Einvernehmen mit dem Bundesgericht bereit, die Beschwerde als Verwaltungsbeschwerde zu behandeln, worauf das Bundesgericht am 27. September 1991 Nichteintreten auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beschloss.

E. Die Beschwerdeführerin machte in ihrer Beschwerde geltend, Art. 41 BV und die entsprechende Gesetzgebung erlaubten es nicht, beim Weiterverkauf importierter Munition an Dritte über die Regalgebühr hinausgehende Gebühren zu berechnen. Insbesondere fehle es an einer Delegation der Preisberechnung an die KMV, welcher bei der Preisberechnung kein Ermessensspielraum zustehe. Auf jeden Fall seien die erhobenen Gebühren unangemessen und verstießen gegen die Handels- und Gewerbefreiheit. Im weiteren machte die Beschwerdeführerin geltend, das von der KMV organisierte Vertriebssystem funktioniere nicht; der Bund könne das Pulverregal ebenso gut mittels Konzessionssystem ausüben. Das Schiesspulvermonopol habe seine fiskalische Bedeutung im übrigen bereits weitgehend verloren, und den sicherheitspolitischen Interessen könne mit weniger weitgehenden Mitteln Rechnung getragen werden. Eigentliches Kriegsmaterial, insbesondere die weit gefährlicheren Sprengstoffe, unterlägen nur einer Bewilligungspflicht. Die Beschwerdeführerin führte im weiteren aus, die von der KMV beim Import von Munition zu erhebenden Gebühren seien im Sprengstoffgesetz und in der Sprengstoffverordnung abschliessend geregelt; die Delegationsnorm in der Dienstordnung betreffe nur die technische Vollzugskompetenz. Wenn der KMV für den Vertrieb der Munition ein gewisses Ermessen eingeräumt werde, so habe sie dieses pflichtgemäss, möglichst schonend und nicht willkürlich auszuüben. Die vorliegend verlangten Abgaben stünden indes in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der erbrachten Leistung und so im Widerspruch zum Äquivalenzprinzip.

F. Das EMD verzichtete auf eine neue Stellungnahme und verwies auf die Vernehmlassung der KMV vom 30. Oktober 1990. Auf den Inhalt dieser Vernehmlassung wird soweit erforderlich in der Entscheidbegründung hingewiesen.

Die Instruktionsbehörde des Bundesrates hat in der Folge noch die Rechnungen der Pulververwaltung für die Jahre 1989 und 1990 zu den Akten genommen.

G. Am 9. Juni 1992 revidierte der Bundesrat Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung (AS 1992 1240). Der zweite Satz lautet neu: «Sie fabriziert Schwarzpulver und vertreibt es.» Der Halbsatz betreffend den Vertrieb von Jagd- und Sportmunition wurde gestrichen.

...

II

1.1. Nach Art. 99 Bst. a und b OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen gegen Verfügungen über die Genehmigung von Erlassen und über Tarife, ausser über Tarife auf dem Gebiet der Privatversicherung und der Verwertung von Urheberrechten.

Eine Feststellungsverfügung betreffend die Zulässigkeit eines Erlasses ist einer Genehmigung von Erlassen gleichzustellen. Der Ausschlussgrund von Art. 99 Bst. a und b OG entfele nur, wenn es eher um die Anwendung der Norm als um die Überprüfung des Erlasses beziehungsweise des Tarifs insgesamt ginge; mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann nur eine konkrete, keine abstrakte Normenkontrolle verlangt werden. Im vorliegenden Fall geht es - auch nach Auffassung des Bundesgerichts - vorrangig um die Überprüfung des Erlasses beziehungsweise des Tarifs als Ganzes.

Tarife stellen in der Regel ein System beziehungsweise ein Gefüge von Entgeltleistungen dar, deren Abstufung nicht notwendigerweise nach dem Wert, sondern auch nach anderen - sozialen, politischen, technischen - Gesichtspunkten erfolgen kann, welche dem Bürger unter Umständen nur schwer zugänglich sind und bei welchen der verfügenden Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zustehen muss. Bei dem hier zu beurteilenden Tarif stehen solche technischen Aspekte im Vordergrund; aufgrund der im Tarif geregelten Materie ist daher davon auszugehen, dass die angefochtene Verfügung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht unterliegt (BGE 100 Ib 330, BGE 101 Ib 72f., BGE 102 Ib 305, BGE 103 Ib 317 f. sowie BGE 104 Ib 416; *Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 105; *Saladin Peter*, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, S. 73 f.).

Aus Art. 72 Bst. a VwVG in Verbindung mit Art. 74 Bst. a VwVG ergibt sich daher die Zuständigkeit des Bundesrates zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

1.2. Das EMD hat eine Feststellungsverfügung getroffen, welche zuungunsten der Beschwerdeführerin ausgefallen ist; diese ist daher durch die Verfügung formell beschwert. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass durch den Erlass der Feststellungsverfügung offensichtlich keine Drittrechte beeinträchtigt worden sind. Letztlich geht es um die Frage, ob eine Feststellungsverfügung getroffen werden durfte, unabhängig davon, ob eine Pflicht zu deren Erlass bestand. In der Lehre wird auch die Auffassung vertreten, es sei zulässig, zwischen Recht und Pflicht zum Erlass einer Feststellungsverfügung zu unterscheiden (*Knapp Blaise*, Précis de droit administratif, 3. Auflage, Basel 1988, Rz. 969). Nach Auffassung des Bundesrates kann daher nicht von einer offensichtlich geradezu nichtigen Verfügung gesprochen werden; die Verfügung würde daher die Parteien binden, wenn sie unangefochten bliebe (*Grisel André*, Traité de droit administratif, Bd. II, Neuenburg 1984, S. 900 f.;

Gygi, a.a.O., S. 129; Saladin, a.a.O., S. 103; [BGE 116 Ib 123](#), [BGE 116 Ib 426](#) ff. und [BGE 116 Ib 434](#); VPB 45.50). Aus dieser Sicht steht somit einem Eintreten auf die Beschwerde nichts im Wege.

1.3. Gegenstand der Beschwerde bildet der Beschwerdeentscheid des EMD, insbesondere die Praxis der KMV, welche sich unter anderem auf Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung in der alten Fassung stützte und während einer Übergangsfrist von 2 Jahren in einem gewissen Umfang noch weitergeführt werden soll. Da mithin auch die Beschwerdeführerin von einer sich noch auf diese Bestimmung stützenden Praxis betroffen sein kann, hat sie immer noch ein schutzwürdiges Interesse an einer Feststellungsentscheid. Die zukünftige Praxis unter der Herrschaft des revidierten Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung ist hier nicht zu beurteilen. Die folgende Entscheidungsbegründung geht daher von Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung in der alten Fassung aus.

1.4. Auf die im übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2. Art. 41 Abs. 1 BV bestimmt, dass die Fabrikation und der Verkauf von Schiesspulver ausschliesslich dem Bund zustehen; das Pulverregal begründet für den Bund das Monopol für Schiesspulver (*Malinverni Giorgio*, Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Rz. 5 zu Art. 41 BV; *Häfelin Ulrich / Haller Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Auflage, Zürich 1988, S. 450, Rz. 1492 ff.; *Sutter-Somm Karin*, Das Monopol im schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht, Basel/Frankfurt am Main 1989, S. 73).

Der Zweck des Pulverregals war von jeher sowohl ein militärischer als auch ein fiskalischer (Malinverni, a.a.O., Rz. 2; Sutter-Somm, a.a.O., S. 73 und 74 f.). An dieser fiskalischen Seite des Pulverregals ändert auch der Umstand nichts, dass die Einnahmen aus dem Pulverregal zurückgingen, als - bereits vor 1874 - das Bundesmonopol für Sprengpulver wegfiel. Regalgebühren, welche sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, können denn auch nur nach dem Äquivalenzprinzip und nicht nach dem Kostendeckungsprinzip überprüft werden ([BGE 109 Ib 314](#) und [BGE 114 Ia 12](#)). Den militärischen Zwecken des Pulverregals können die Aspekte der Qualitätssicherung für Munition sowie die sicherheitspolitischen Überlegungen zugerechnet werden; es soll sichergestellt werden, dass in der gesamten Armee mit Munition gleicher Qualität geschossen wird und die Armee über die vorhandene Munition im Bilde ist. Auch die militärischen Aspekte des Pulverregals haben heute noch Gültigkeit. Der Umstand, dass für die Einfuhr bestimmter Kriegsmaterialien - auf Grund des BG vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial (KMG, SR 514.51) - weniger strenge Voraussetzungen gelten, stellt das auf Verfassungsstufe verankerte Pulverregal nicht in Frage.

Monopole schliessen in der Regel die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) aus (Sutter-Somm, a.a.O., S. 44); die Berufung auf die Handels- und Gewerbefreiheit hilft der Beschwerdeführerin daher nicht.

Die in der Literatur zu findende Kritik an der Berechtigung des Pulverregals in der heutigen Zeit (Sutter-Somm, a.a.O., S. 75) versteht sich *de lege ferenda*; sie stellt den Bestand des Pulverregals somit auch nicht in Frage.

2.1. Die Beschwerdeführerin rügt vorerst die Art der Ausübung des Pulverregals durch die KMV.

Das Sprengstoffgesetz umschreibt in Art. 8 den Umfang des Pulverregals und die von Dritten, welchen der Bund die Herstellung, die Einfuhr oder den Verkauf von Schiesspulver gestattet, zu erhebenden Regalgebühren. Danach steht das Recht, Schiesspulver herzustellen, einzuführen und zu verkaufen, ausschliesslich dem Bunde zu (Abs. 1). Eine Pflicht, an der Erfüllung dieser Aufgaben auch Private zu beteiligen, besteht nach dieser Bestimmung nicht (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 1494; Sutter-Somm, a.a.O., S. 16 ff.).

2.2. Die Verleihung von Monopolkonzessionen steht im Ermessen der Konzessionsbehörde (*Aubert Jean-François*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. II, Neuenburg 1967, Rz. 1949; *Häfelin Ulrich / Müller Georg*, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zürich 1990, Rz. 2013 und 2017; Knapp, a.a.O., Rz. 1403; Sutter-Somm, a.a.O., S. 17). Für Munition mit einem Kaliber unter 11,5 mm ist die KMV Konzessionsbehörde (Art. 13 Abs. 2 Bst. a SprstV in Verbindung mit Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung). Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung bestätigt noch ausdrücklich, dass der Vertrieb von Jagd- und Sportmunition der KMV obliegt. Diese hat gestützt auf Art. 13 Abs. 1 SprstV, Art. 4 ff. KMG und Art. 5 der V vom 10. Januar 1973 über das Kriegsmaterial (VKM, SR 514.511) ein Vertriebssystem entwickelt, das grundsätzlich die Einfuhr durch die KMV und den Verkauf der Ware an zwei Grossisten vorsieht. Ein Direktverkauf der KMV an Detaillisten ist nicht vorgesehen. Ausnahmsweise erteilt die KMV jedoch Detaillisten auch Bewilligungen für den Direktimport von Munition. Inwiefern die KMV mit diesem Vertriebssystem angesichts der Möglichkeit, das Pulverregal ausschliesslich selber zu betreiben, das ihr hier unbestreitbar zustehende Ermessen verletzt haben könnte, ist nicht ersichtlich.

2.3. Die Kritik an diesem Vertriebssystem erweist sich im übrigen als ungerechtfertigt. Die KMV hält ein Lager von über 1000 Sorten Munition, was für die Grosszahl der verkauften Munition kurze Lieferfristen ermöglicht. Nur bei der Einfuhr nicht kuranter Ware - welcher nur untergeordnete Bedeutung zukommt - bestehen längere Lieferfristen, was indes auch bei der Direkteinfuhr durch einen Detaillisten der Fall wäre. Beschwerden im vorliegenden Bereich waren selten, was ebenfalls für dieses Vertriebssystem spricht. Zudem erlaubt ein Vertriebssystem mit nur wenigen Grossisten, welche die Ware von der KMV beziehen, und nur ausnahmsweise Bewilligungen für die Direkteinfuhr durch Detaillisten die unentbehrliche Kontrolle des Munitionsvertriebs durch die KMV; dieser Sicherstellung geeigneter Kontrollen kommt für die Erteilung von Monopolkonzessionen besondere Bedeutung zu. Diesen Gesichtspunkt übersieht die Beschwerdeführerin, wenn sie behauptet, die Konzessionserteilung an Detaillisten wäre die bessere Variante als das dargestellte Vertriebssystem der KMV.

2.4. Die Beschwerdeführerin hat daher aufgrund der massgeblichen gesetzlichen Vorschriften keinen Anspruch auf eine Bewilligung zum Direktimport von Munition. Der Vorwurf der Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) hält nicht stand; der Gleichheitsgrundsatz und damit Art. 4 BV sind nur verletzt, wenn zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt werden (*Haefliger Arthur*, *Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich*, Bern 1985, S. 70). Vorliegend wurden die Monopolkonzessionen den Grossisten nach sachlichen, auf Verordnungsstufe geregelten Voraussetzungen erteilt. Dafür, dass nur eine beschränkte Zahl

von Konzessionen erteilt wurde, können gute Gründe angeführt werden (vgl. vorne, E. 2.2.). Die Beschwerdeführerin, welche nach Massgabe der Beschwerdeakten im übrigen gar nicht als Grossistin tätig sein will, kann sich zudem nicht darauf berufen, gleich wie jene behandelt zu werden. Ein Vergleich von Detaillisten mit Grossisten ist nicht möglich. Ob die KMV bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen das ihr zustehende Ermessen richtig ausgeübt hat, kann im Einzelfall auf dem Beschwerdeweg überprüft werden, weil die entsprechenden abweisenden Entscheide anfechtbare Verfügungen darstellen.

3. Kernpunkt der Beschwerde bildet die Kritik an den Verkaufspreisen für die von der KMV importierte Munition.

3.1. Wird einer Detaillistin der Direktimport erlaubt, so hat sie der KMV nur die in Art. 8 Abs. 3 SprstG und Art. 14 Abs. 1 SprstV für diesen Fall betragsmässig festgelegte Regalgebühr auf dem fakturierten Wert zu erstatten.

3.2. Bestellt indes eine Detaillistin bei der KMV Munition, welche diese nicht auf Lager hat, so besorgt sich die KMV die Munition und verkauft sie der Bestellerin unter Einschaltung eines Grossisten. Für diesen Fall fehlt auf gesetzlicher Stufe eine betragsmässige Regelung der Regalgebühr.

Die Bedingungen für den Verkauf von Sport- und Jagdmunition sind aufgrund von Delegationsnormen (Art. 8 Abs. 4 SprstG, Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung) in den «Allgemeinen Bedingungen» der KMV vom 10. Dezember 1970 niedergelegt worden. Ziff. 3 dieser «Allgemeinen Bedingungen» überträgt die Festsetzung der Verkaufspreise (ohne Warenumsatzsteuer) der Pulververwaltung; die Grossistenpreise betragen 65% der Verkaufspreise.

Aufgrund dieser Delegation hat die Pulververwaltung die Verkaufspreise in Preislisten festgesetzt. Die darin enthaltenen Preise sind jene des Endverkaufs: sie enthalten sowohl die Regalgebühr als auch alle Auslagen (Transportkosten und Zollabgaben) und Verwaltungskosten (z. B. Lagerkosten) der KMV. Die Regalgebühr beziehungsweise der Regalertrag ergibt sich aus der Differenz der Beschaffungskosten und des Abgabepreises an die Grossisten. Die Preislisten der Pulververwaltung legen die Regalgebühr mithin nicht offen, was auch auf die Fakturierung seitens der KMV zutrifft.

Ob Art. 8 Abs. 3 SprstG und Art. 14 Abs. 1 Bst. b SprstV beziehungsweise die von der KMV aufgrund der vorne erwähnten Delegationsnormen aufgestellten Preislisten - aus welchen die Höhe der Regalgebühr im übrigen nicht ersichtlich ist - auch für diesen Fall eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Regalgebühr darstellen, braucht hier nicht entschieden zu werden, weil diese von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt worden ist. Die KMV ist im weiteren offensichtlich berechtigt, ihre Beschaffungskosten, das heisst den von ihr dem ausländischen Lieferanten/Hersteller bezahlten Ankaufspreis sowie die ihr durch den Import entstandenen Auslagen (Frachtspesen, Zollabgaben) weiterzuerrechnen. Umstritten ist jedoch, ob darüber hinaus allgemeine Verwaltungskosten (z. B. Lagergebühren) in Rechnung gestellt oder gar ein Gewinn erzielt werden darf.

3.2.1. Für die Berechnung der Regalgebühr ist der fakturierte Wert massgeblich (Art. 8 Abs. 3 SprstG und Art. 14 Abs. 1 SprstV). Dieser fakturierte Wert umfasst im Falle des Imports durch die KMV neben dem Ankaufspreis auch die der KMV entstandenen Kosten (z. B. Zollabgaben und

Transportkosten), nicht aber die Verwaltungskosten der KMV. Würde die Regalgebühr auch auf den Verwaltungskosten erhoben, so führte dies zu einer doppelten Gebührenerhebung für die gleiche Leistung, für welche vorliegend kein Grund ersichtlich ist.

Dass der Grossist auf dem ihm von der KMV in Rechnung gestellten Preis noch die Grossistenmarge erheben kann, ergibt sich von selbst (vgl. zur Zulässigkeit dieses Vertriebssystems vorne, E. 2.1. - 2.4.).

3.2.2. Die KMV erhebt neben den Beschaffungskosten und der nach Gesetz für den Direktimport durch Dritte zu erhebenden Regalgebühr einen Zuschlag für die nicht zum fakturierten Wert zählenden Verwaltungskosten, also eine Verwaltungsgebühr. Von der Preisgestaltung her ist allein dieser Zuschlag umstritten.

Art. 8 Abs. 4 SprstG ermächtigt den Bundesrat, ergänzende Bestimmungen zum Pulverregal zu erlassen; in diesem Sinne hat der Bundesrat in Art. 67 Abs. 5 Dienstordnung die KMV mit der Verwaltung des Pulverregals im allgemeinen und dem Vertrieb von Jagd- und Sportmunition im besonderen beauftragt. Das EMD hat in seiner Verordnung zur Dienstordnung in Art. 18 Abs. 5 die KMV ermächtigt, die Verkaufsbedingungen für die regalpflichtige Munition festzusetzen.

Eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne ist auch im Bereich der Regalgebühren erforderlich ([BGE 109 Ib 315](#)), sei es nun für die Regalgebühr selbst, sei es für damit im Zusammenhang stehende Verwaltungsgebühren. Regalgebühren, welche sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen, können nur nach dem Äquivalenzprinzip überprüft werden. Eine solche gesetzliche Grundlage im formellen Sinne fehlt hier zumindest für die neben der eigentlichen Regalgebühr erhobenen Verwaltungsgebühren.

An den Grundsatz der Gesetzmässigkeit der hier allein zu beurteilenden Verwaltungsgebühren kann indes ein weniger strenger Massstab angelegt werden, wenn dem Bürger die Überprüfung der erhobenen Gebühren auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere aufgrund der sich aus Art. 4 BV ergebenden allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung, des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips, ohne weiteres möglich ist ([BGE 114 Ia 11 f.](#); [BGE 112 Ia 44](#)). Die Schutzfunktion des Legalitätsprinzips übernehme dann die dem Pflichtigen mögliche Überprüfung der Gebühr nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2048 ff). Dies bedingte indes, dass es den Betroffenen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Unterlagen (Preislisten, Rechnung usw.) insgesamt möglich ist, die Angemessenheit dieser Verwaltungsgebühren zu überprüfen. Dabei müssten die Beschaffungskosten ersichtlich sein, das heisst der Ankaufspreis sowie die der KMV beim Import entstandenen Auslagen wie Transportkosten und Zollgebühren (zusammen der fakturierte Wert), die Regalgebühr und der Verwaltungsanteile.

Die blosser Möglichkeit, die Gebührenerhebung auf dem Beschwerdeweg bei voller Kognition überprüfen lassen zu können - welche vorliegend dadurch geschaffen wurde, dass das EMD ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin an einer Feststellungsverfügung bejaht hat (Art. 25 Abs. 2 VwVG) -, vermag für sich allein die Schutzfunktion des Legalitätsprinzips nicht zu übernehmen.

Im Zusammenhang mit Regalgebühren erhobene Verwaltungsgebühren ohne ausreichende gesetzliche Grundlage sind daher - wie gewöhnliche Verwaltungsgebühren - grundsätzlich sowohl nach Äquivalenzprinzip als auch nach Kostendeckungsprinzip zu überprüfen.

4. Überprüft man die von der KMV erhobenen Verwaltungsgebühren nach den aus Art. 4 BV abgeleiteten Prinzipien der Gebührenbemessung, so ergibt sich folgendes:

4.1. Nach dem Kostendeckungsprinzip (Grisel, a.a.O., S. 611 f.; *Gygi Fritz*, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 275 f.; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2062 ff.; Knapp, a.a.O., Rz. 2823 ff.) soll der Ertrag von Gebühren die gesamten Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen, wobei auch die allgemeinen Unkosten veranschlagt werden dürfen. Die Gesamtkosten müssen indes nicht so auf die einzelnen Tätigkeiten aufgeteilt werden, wie es dem tatsächlich erfolgten Arbeits- und Kostenaufwand entsprechen würde.

Den Rechnungen der KMV/Pulververwaltung ist zu entnehmen, dass mit dem Munitionshandel 1988 ein Kostendeckungsgrad von 117% erreicht wurde. In den Jahren 1989 und 1990 wurde der Kostendeckungsgrad - wie von der KMV versprochen - gesenkt; 1989 betrug er 113.7%, 1990 noch 109.99% .

Die Rechnung per 1990 zeigt einen Überschuss von 9.99%. Geht man davon aus, dass der Durchschnitt der erhobenen Regalgebühren etwas unter 10% liegt (die Regalgebühren liegen zwischen 1% und 10%), so heisst dies, dass der grösste Teil dieses Überschusses auf die Regalgebühr entfällt. Daher kann hier nach Auffassung des Bundesrates nicht mehr von einer das Kostendeckungsprinzip verletzenden Gebührenerhebung gesprochen werden. Die Überschreitung der Kostendeckung stellt somit keine Verletzung von Art. 4 BV dar.

Auf die Frage, ob die Kostendeckung von 113,7% pro 1988 beziehungsweise 117% pro 1989 das Kostendeckungsprinzip verletzte, ist hier nicht einzutreten. Der Bundesrat überprüft in diesem Feststellungsverfahren allein die aktuelle Praxis der KMV.

4.2. Nach dem Äquivalenzprinzip (Grisel, a.a.O., S. 612 f.; *Gygi*, Verwaltungsrecht, S. 276 f.; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2066 ff.; Knapp, a.a.O., Rz. 2830) dürfen Gebühren nicht in offensichtlichem Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen; sie müssen sich in vernünftigen Grenzen halten.

Die Höhe des bei der einzelnen Gebührenerhebung verrechneten Verwaltungsanteils kann nicht Gegenstand des vorliegenden Feststellungsverfahrens bilden, das sich mit der Praxis der Gebührenerhebung allgemein befasst. Wie vorne erwähnt müssen Verwaltungskosten nicht dem genauen Aufwand entsprechend auf die einzelnen Verrichtungen aufgeteilt werden.

5. Auf den Vorwurf, die Erhebung von zwei sogenannten Sporttrappen auf bestimmte Arten von Munition sei rechtswidrig, ist nicht einzutreten, da die Beschwerdeführerin durch diese Abgabe nicht beschwert ist. Der Sporttrappen ist durch die Munitionskäufer zu bezahlen und kann von jenen, die keinem

der Landesschützenverbände angehören, durch blosse Einsendung einer dem Käufer von der Kommission für Leistungssport zur Verfügung gestellten Postkarte bei der Kommission für Leistungssport zurückgefordert werden.

6. Die Beschwerde ist daher in dem Sinne teilweise gutzuheissen, dass festzustellen ist, dass die KMV die Zusammensetzung der Preise für die von ihr importierte Munition im Sinne der Erwägungen für die betroffenen Detaillisten nachvollziehbar gestaltet. Den diesen zur Verfügung stehenden Unterlagen (Preislisten, Rechnung usw.) muss insgesamt die Aufschlüsselung der Preise nach Beschaffungskosten, das heisst Ankaufspreis und Auslagen, Regalgebühr und Verwaltungskosten zu entnehmen sein, damit die Detaillisten die Gebührenerhebung nach den Grundsätzen des Äquivalenzprinzips und des Kostendeckungsprinzips überprüfen können. Im übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Auf die mit dem Feststellungsbegehren verknüpfte Leistungsklage auf Rückerstattung der Differenz zwischen den von ihr seit dem 15. Januar 1980 bezahlten Verkaufspreisen und den entsprechenden Ankaufspreisen der KMV zuzüglich Regalgebühr ist mangels Zuständigkeit des Bundesrates nicht einzutreten; letztinstanzlich hätte darüber das Bundesgericht zu befinden (Art. 97 und 116 OG).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin entsprechend ihrem Unterliegen drei Viertel der Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Zudem ist ihr bloss eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 500.- zuzusprechen.

[162] Art. 8 Umfang des Regals, Gebühr. ¹ Das Recht, Schiesspulver herzustellen, einzuführen und zu verkaufen, steht ausschliesslich dem Bunde zu. ² Schiesspulver ist jedes für Geschosse verwendbare Treibmittel, auch wenn es Bestandteil von Halb- oder Fertigfabrikaten ist. Der Bundesrat kann Treibmittel, die auch anderen Zwecken dienen, ausnehmen. ³ Gestattet der Bund Herstellung, Einfuhr oder Verkauf von Schiesspulver einem Dritten, so erhebt er eine Gebühr. Für Schiesspulver beträgt die Regalgebühr 10% des fakturierten Wertes. Für schiesspulverhaltige Halb- oder Fertigfabrikate setzt der Bundesrat sie je nach dem Wert des darin enthaltenen Schiesspulvers bis auf 7% des fakturierten Wertes fest. ⁴ Der Bundesrat kann ergänzende Bestimmungen erlassen.

[163] Art. 12 Umfang des Regals. Unter das Pulverregal (Art. 8 des Gesetzes) fallen auch Herstellung, Einfuhr und Verkauf von Schiesspulver zu Forschungs- und Versuchszwecken. Art. 13 Konzession, Bewilligung. ¹ Die Konzession zur Herstellung und Einfuhr von Schiesspulver wird nur erteilt, wenn die Voraussetzungen des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial erfüllt sind. ² Sie wird erteilt: a. von der Kriegsmaterialverwaltung für loses Schiesspulver, Munition mit einem Kaliber unter 11.5 mm, Schrot- und Industriemunition sowie für pyrotechnische Gegenstände, die nicht Kriegsmaterial sind. ... Art. 14 Regalgebühr. ¹ Die beim Hersteller oder Importeur auf dem Fakturawert erhobene Regalgebühr beträgt: ... b. 5% für Munition über 6.2 mm bis 11.5 mm; ...

[164] Art. 67 (alte Fassung). ... ⁵ Die Kriegsmaterialverwaltung verwaltet das Pulverregal. Sie besorgt die Herstellung und beaufsichtigt den Vertrieb von Schwarzpulver; ihr obliegt der Vertrieb von Jagd- und Sportmunition. ...

[165] Art. 18 ... ⁵ Die Kriegsmaterialverwaltung setzt die Verkaufsbedingungen für die regalflichtige Munition fest und erteilt die Grossisten-Patente. ...

JAAC 58.23 - Entscheid des Bundesrates vom 30. November 1992

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	58
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 093

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.