

## **Botschaft über die Aufhebung des Pulverregals**

vom 1. Mai 1996

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Aufhebung des Pulverregals mit dem Antrag auf Zustimmung.

Die Botschaft umfasst einen Entwurf über die Aufhebung von Artikel 41 Absatz 1 der Bundesverfassung sowie einen Entwurf über die Anpassung des Bundesgesetzes über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Mai 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz

Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

Das Pulverregal hat seine Bedeutung für den Bund weitgehend verloren. Es ist im Zuge der Bestrebungen um eine Beseitigung von Handelsschranken nicht mehr zeitgemäss und soll daher ersatzlos aus der Bundesverfassung gestrichen werden. Damit kann sich der Bund aus einem Bereich unternehmerischer Tätigkeit zurückziehen, was aus ordnungspolitischer Sicht heute erwünscht ist – obwohl es sich im vorliegenden Fall nur um einen symbolischen Schritt handeln kann.

Der Wegfall der Regalbestimmung erfordert gleichzeitig einige Anpassungen im Sprengstoffgesetz. Insbesondere soll zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit die Bewilligungspflicht für den Verkehr mit pyrotechnischen Artikeln grundsätzlich weiterhin bestehen bleiben. Der Bundesrat soll indes auf die Bewilligungspflicht für einzelne Produkte oder Produktgruppen verzichten können, wenn die Sicherheit durch andere Vorkehrungen gewährleistet ist. Des weitern ist der Begriff des Schiesspulvers neu in das Sprengstoffgesetz aufzunehmen, um in Koordination mit der Kriegsmaterialgesetzgebung eine klare Rechtsgrundlage für die Kontrolle des Verkehrs mit Schiesspulver zu schaffen. Schliesslich ist bis zum Inkrafttreten eines neuen Waffengesetzes eine Übergangsregelung für die Kontrolle des Verkehrs mit Munition erforderlich, damit durch die Aufhebung des Pulverregals in diesem Bereich keine Lücke entsteht.

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

#### 111 Historischer Überblick

Bereits vor der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 erliessen zahlreiche Kantone Vorschriften für die Fabrikation und den Handel von Schiesspulver (zur Geschichte des Pulverregals: *Friedrich Ritter*, «Das Pulverregal und seine rechtlichen Auswirkungen», Diss. Basel 1947, S. 5 ff.). Aber erst Artikel 38 der Bundesverfassung von 1848 erklärte den Handel und die Produktion von Schiesspulver zur ausschliesslichen Sache des Bundes und begründete damit das Pulverregal des Bundes, welches bis zum heutigen Tag Bestand hat. Hauptzweck dieses Monopoles war die Sicherstellung einer genügenden Menge Schiesspulver in einheitlicher Qualität für das schweizerische Bundesheer. Durch die Erhebung einer Regalgebühr wurde dem Bund zugleich eine neue Einnahmequelle erschlossen. Das 1848 geschaffene Pulverregal fand dann später auch Eingang in die Bundesverfassung von 1874. Die heutige Fassung von Artikel 41 Absatz 1 BV wurde in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 von Volk und Ständen angenommen.

Am 30. April 1849 setzte der Bundesrat das neue *Bundesgesetz über das Pulverregal* in Kraft. Ebenfalls noch im Jahre 1849 ergingen schliesslich die entsprechenden Ausführungsverordnungen. Diese Vorschriften hatten bis zur Inkraftsetzung der neuen Sprengstoffgesetzgebung am 1. Juni 1980 ihre Geltung.

Die Eidgenössische Pulververwaltung, welche die Bestimmungen über das Pulverregal zu vollziehen hatte, wurde am 1. Juli 1849 geschaffen. Die Unterstellung unter die Kriegsmaterialverwaltung erfolgte jedoch erst 1914; zuvor war die Pulververwaltung dem Eidgenössischen Finanzdepartement angegliedert.

#### 112 Heutige Bedeutung des Pulverregals

Das Pulverregal hat seine frühere Bedeutung für den Bund weitgehend eingebüsst und ist im Zuge der Bemühungen um eine Beseitigung der Handelsschranken auch nicht mehr zeitgemäss. Dementsprechend wurde auch schon verschiedentlich seine Aufhebung gefordert (*Karin Sutter Somm*, «Das Monopol im schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht», Diss. Basel 1989, S. 75; *Hans-Peter Engeli*, «Die Einfuhrbewilligung im schweizerischen Recht», Diss. St. Gallen 1962, S. 137). Heute übt der Bund das Regal nur noch bei der Produktion von Schwarzpulver selbst aus. In den übrigen Bereichen erteilt er lediglich noch die erforderlichen Einfuhr- bzw. Fabrikationsbewilligungen und erhebt die Regalgebühren.

Sicherheitspolitisch ist das Pulverregal praktisch bedeutungslos geworden. Die SM Schweizerische Munitionsunternehmung Wimmis (vormals Pulverfabrik Wimmis) mit der Pulvermühle Aubonne, letztere heute noch die einzige Produktionsstätte für Schwarzpulver in der Schweiz, haben kaum zusätzliche Konkurrenz zu befürchten, da das Regal die Einfuhr von Pulver ohnehin nicht ausschliesst. Die hohe Qualität ihrer Produkte wird deshalb auch in Zukunft deren Konkurrenzfähigkeit bestimmen.

Die *Hauptbedeutung des Pulverregals* liegt heute in der Bewilligungspflicht für die Einfuhr und Herstellung von schiesspulverhaltigen Halb- und Fertigfabrikaten. Seit dem Wegfall des Handelsmonopols für Jagd-, Sport- und Industriemunition (siehe unten Ziff. 321) nimmt die Zahl der zu behandelnden Einfuhrgesuche in diesem Bereich ständig zu. Aber auch pyrotechnische Artikel wie Feuerwerk erfreuen sich nach wie vor grosser Beliebtheit, und zudem kommen laufend neue Produkte auf den Markt, welche pyrotechnische Bestandteile enthalten (z. B. Feuerlöschanlagen für Flugzeugtriebwerke, Lebensrettungssysteme in Motorfahrzeugen, verschiedene Halbfabrikate für Gewerbe und Industrie, etc.). Ein grosser Teil dieser Waren wird dabei aus dem Ausland eingeführt. Die Bewilligungspflicht für die Einfuhr und Herstellung solcher Gegenstände ist im Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe in Artikel 9 Absatz 2 verankert. Damit hat der Gesetzgeber selber die Frage der Zweckmässigkeit der administrativen Massnahmen beantwortet. Die von ihm getroffene Lösung war aus Gründen der öffentlichen Sicherheit sowie des Verbraucher- und Arbeitnehmerschutzes geboten. Das sicherheitspolizeiliche Interesse, hier nur qualitativ einwandfreie Artikel in den Handel gelangen zu lassen, welche für die Benutzer bei bestimmungsgemässer Verwendung handhabungssicher sind, ist nach wie vor vorhanden. Das Verfahren zur Erteilung von Bewilligungen soll jedoch optimiert werden. Damit soll die Arbeit der Pulververwaltung, welche vor Erteilung einer Bewilligung im Zweifelsfalle einen Gegenstand überprüfen lässt, und dadurch eine für die öffentliche Sicherheit äusserst wichtige Aufgabe erfüllt, effizienter und kundenfreundlicher weitergeführt werden. Mit der unmittelbar bevorstehenden Gesamtrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe wird sich die Gelegenheit bieten, den Bereich Pyrotechnik bezüglich Kategorien und Bewilligungsverfahren den neusten Erkenntnissen angepasst zu strukturieren und zu definieren.

## 12 Gründe für die Aufhebung des Pulverregals

Wie dargelegt, hat das Pulverregal seine Bedeutung für den Bund weitgehend verloren. Es ist im Zuge der Bestrebungen um eine Beseitigung von Handelsschranken nicht mehr zeitgemäss. Eine Qualitätskontrolle pyrotechnischer Artikel bleibt zwar nach wie vor notwendig, ist aber auch ohne Pulverregal möglich. Die Bruttoeinnahmen für die allgemeine Bundeskasse, die aus der Regalgebühr fließen, sind bescheiden (siehe dazu Ziff. 311). Aus fiskalischen Interessen allein lässt sich aber die weitere Aufrechterhaltung – auch unter Berücksichtigung der prekären Lage der Bundesfinanzen – nicht begründen. Auch militärpolitisch ist das Regal heute ohne Bedeutung.

Dagegen kann der Bund sich mit der Aufhebung des Regals aus einem Bereich unternehmerischer Tätigkeit zurückziehen, was aus ordnungspolitischer Sicht heute erwünscht ist, auch wenn es sich im vorliegenden Bereich nur um einen symbolischen Schritt handeln kann.

## 13 Bewilligungspflicht für Einfuhr, Durchfuhr und Verkauf von Schiesspulver, pyrotechnischen Gegenständen und Munition

### 131 Grundsatz

Eine Bewilligungspflicht für die Einfuhr, die Durchfuhr und den Verkauf von Schiesspulver, pyrotechnischen Gegenständen und Munition ist, wie bereits darge-

stellt, aus sicherheitspolizeilichen Gründen nach wie vor die Regel. Wo die Sicherheit auf andere Weise gewährleistet ist, wie etwa bei der Einfuhr von industriellen und gewerblichen Produkten, die bereits geprüfte pyrotechnische Gegenstände enthalten (beispielsweise Airbags in Motorfahrzeugen), kann jedoch auf eine zusätzliche Kontrolle verzichtet werden. Des Weiteren soll auf die Kumulierung mehrerer Bewilligungspflichten auf eidgenössischer bzw. kantonaler Ebene, wie dies heute zum Teil vorgesehen ist, verzichtet werden.

### 132 Pyrotechnische Gegenstände

Für eine sicherheitsmässig begründete Kontrolle der pyrotechnischen Gegenstände bietet das Sprengstoffgesetz auch ohne die Bestimmungen über das Pulverregal eine genügende Grundlage.

### 133 Schiesspulver

Der Verkehr mit Schiesspulver unterliegt heute dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (KMG; SR 514.51), so dass vorläufig auch in diesem Bereich die Kontrolle ohne das Pulverregal gewährleistet bleibt. Das geplante neue Kriegsmaterialgesetz<sup>1)</sup> hingegen regelt nur noch den Verkehr mit Schiesspulver, das für militärische Zwecke bestimmt ist; der Verkehr mit anderem Schiesspulver, das für zivile Zwecke bestimmt ist, müsste somit nach Inkrafttreten des neuen Kriegsmaterialgesetzes neu geregelt werden.

Aus der Botschaft zum Sprengstoffgesetz<sup>2)</sup> geht hervor, dass es bei der Definition des Sprengstoffbegriffes allein auf die *Explosionsfähigkeit* und auf die damit zusammenhängende *Zerstörungskraft* ankommt. Zweifellos erfüllt das Schiesspulver diese Voraussetzungen, weshalb es – auf dem Wege der Auslegung – auch unter die Sprengstoffe im Sinne des Sprengstoffgesetzes subsumiert werden könnte.

Da jedoch Buchstabe c von Artikel 5 Absatz 2 des Sprengstoffgesetzes diejenigen Sprengstoffe, die nicht zu Sprengzwecken hergestellt und in den Handel gebracht werden, vom Sprengstoffbegriff ausdrücklich ausnimmt, entstünde nach Inkrafttreten des neuen Kriegsmaterialgesetzes bezüglich denjenigen Pulversorten, die nicht Sprengzwecken dienen, eine Lücke. Aus diesem Grund muss der Begriff «Schiesspulver» im Sprengstoffgesetz eingeführt und definiert werden, um im Hinblick auf das neue Kriegsmaterialgesetz eine klare Rechtsgrundlage für die Kontrolle des Verkehrs mit Schiesspulver zu schaffen.

### 134 Munition

Die Bewilligungspflicht für die Einfuhr und den Verkauf von Munition, die nicht als Kriegsmaterial gilt, stützt sich heute allein auf das Pulverregal ab. Zwar haben Volk und Stände den Artikel 40<sup>bis</sup> der Bundesverfassung gutgeheissen, wonach der Bund Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und auch *Munition* erlassen kann, das entsprechende Bundesgesetz, das auch den Verkehr mit Munition regeln wird, liegt jedoch im heutigen Zeitpunkt erst im Entwurf vor.

<sup>1)</sup> Botschaft vom 15. Februar 1995 zur Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial (BBl 1995 II 1027)

<sup>2)</sup> BBl 1975 II 1295 ff.

Würde das Pulverregal vor Inkrafttreten dieses neuen Gesetzes aufgehoben, entstünde also eine empfindliche Regelungslücke.

Um solchem vorzubeugen, kann die Bewilligungspflicht für die Einfuhr und den Verkauf von Munition vorübergehend auch im Sprengstoffgesetz geregelt werden. Abstützen lässt sich eine solche Übergangsbestimmung auf den Artikel 40<sup>bis</sup> der Bundesverfassung. Nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz) würde die entsprechende Bestimmung gegenstandslos.

## 14 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte von Mitte August bis Ende November 1994. Zusammenfassend ergibt sich, dass die überwiegende Anzahl der Vernehmlassungsteilnehmer der Aufhebung des Pulverregals zustimmt (32 Zustimmungen, 1 Ablehnung, 3 Empfehlungen für Zuwarten). Verschiedene Teilnehmer plädieren für die Aufrechterhaltung der Qualitäts- und Sicherheitskontrollen. Des weiteren wird auf den Koordinationsbedarf mit dem künftigen Waffengesetz und dem neuen KMG hingewiesen. Von gewerblicher Seite wird die Aufhebung der Bewilligungspflicht für die Einfuhr von pyrotechnischen Gegenständen, zumindest jener für Lebensrettungssysteme in Motorfahrzeugen, verlangt. Ein Kanton verlangt den Erlass von Bestimmungen über die Lagerung von Munition. Drei Vernehmlassungsteilnehmer regen an, anlässlich der Abschaffung des Pulverregals das Bewilligungswesen von der Pulververwaltung auf eine andere Bundesbehörde zu übertragen und dabei Personal abzubauen.

## 2 Besonderer Teil

### 21 Aufhebung von Artikel 41 Absatz 1 der Bundesverfassung

Artikel 41 Absatz 1 der Bundesverfassung soll ersatzlos gestrichen werden. Eine besondere Regelung ist jedoch für das Inkrafttreten der Verfassungsänderung nötig. Normalerweise würde die Verfassungsrevision mit der Zustimmung von Volk und Ständen in Kraft treten. Die damit zusammenhängende Revision des Sprengstoffgesetzes könnte hingegen erst dem Referendum unterstellt werden, wenn die BV geändert ist. Dies würde zur Folge haben, dass während einer bestimmten Zeit Bestimmungen des heutigen Gesetzes ohne hinreichende Verfassungsgrundlage angewendet werden müssten. Wegen der engen wechselseitigen Abhängigkeit der Verfassungsrevision mit der Anpassung des Sprengstoffgesetzes müssen jedoch die beiden Änderungen auf den gleichen Zeitpunkt hin in Kraft gesetzt werden können. Aus Gründen der Zweckmässigkeit soll daher der Bundesrat beauftragt werden, auch den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung festzulegen. Zwar entspricht dieses Vorgehen wie erwähnt nicht dem Regelfall gemäss Artikel 123 Absatz 1 BV, doch ist es dem Verfassungsgeber unbenommen, im Einzelfall eine besondere Regelung zu treffen (vgl. *Luzius Wildhaber*, «Kommentar zur BV», Art. 123, Randziffer 17).

### 22 Anpassung des Sprengstoffgesetzes

Im *Ingress* ist Artikel 41 Absatz 1 BV zu streichen und durch Artikel 40<sup>bis</sup> zu ersetzen. Der neu einzufügende Artikel 43 Absatz 7 betreffend die Bewilligungspflicht

für Munition stützt sich damit auf den letztgenannten Verfassungsartikel. Nach dem Inkrafttreten des Waffengesetzes kann Artikel 40<sup>bis</sup> BV wieder aus dem Ingress gestrichen werden.

*Artikel 1 Absatz 1* ist um den Begriff *Schiesspulver* zu ergänzen. Damit ist sichergestellt, dass der Verkehr mit Schiesspulver, das für zivile Zwecke bestimmt ist, auch nach dem Inkrafttreten des neuen Kriegsmaterialgesetzes bewilligungspflichtig bleibt. Die Bestimmungen über pyrotechnische Gegenstände sollen auch auf Schiesspulver Anwendung finden. Ausgenommen sind dabei die Vorschriften über den Bezug (Art. 12 Abs. 5), den Ausweis (Art. 14), die Beförderung der Güter (Art. 24 Abs. 3) sowie spezielle Vorschriften. Wie bereits nach der geltenden Regelung sollen auch die Ausfuhr und die Durchfuhr von Schiesspulver der Bewilligungspflicht unterstehen. Da dies für die pyrotechnischen Gegenstände nicht vorgesehen ist, wird dies in Artikel 9 Absatz 3 des Entwurfs für das Schiesspulver speziell festgehalten.

Neu ist ein *Artikel 7a* einzufügen, der den Begriff «Schiesspulver» umschreibt. Die Definition kann weitgehend vom bisherigen Artikel 8 Absatz 2 übernommen werden.

Durch die Streichung von Artikel 41 Absatz 1 BV werden schliesslich die *Artikel 8 und 41 Absatz 2* des Sprengstoffgesetzes (SR 941.41) gegenstandslos. Sie sind deshalb ebenfalls aufzuheben.

Zu Beginn des 3. Abschnitts soll eine Grundsatzbestimmung eingefügt werden, womit einerseits der Sicherheitszweck der Kontrollvorschriften verankert wird, andererseits der Bundesrat mit dem Erlass der entsprechenden Produkte- und Verfahrensvorschriften beauftragt wird (*Art. 8a*). Mit dem Hinweis auf das internationale Recht wird dem neuen Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse Rechnung getragen, wonach schweizerische Produktvorschriften nach Möglichkeit jenen der wichtigsten Handelspartner anzupassen sind.

Mit den Ergänzungen in den *Artikeln 9 Absatz 2, 10 Absatz 1 und 12 Absatz 5*, wonach die Bewilligungspflicht beziehungsweise die Bezugsvoraussetzungen erleichtert werden können, wenn die Sicherheit der Produkte anderweitig gewährleistet ist, können die Verfahren optimiert und Mehrfachbewilligungen beseitigt werden, wo dies zweckmässig ist. Die Beschränkung der Verkaufsbewilligung für pyrotechnische Gegenstände zu Vergnügungszwecken auf den jeweiligen Kanton (Art. 10 Abs. 3) wird hingegen beibehalten, weil damit den unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten in diesem Bereich besser Rechnung getragen werden kann (beispielsweise unterschiedliche Festlegung der Verkaufszeiten für 1.-August-Feuerwerk).

In *Artikel 34a* wird für die Gebührenerhebung eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe geschaffen. Die Gebühren sind gegenwärtig lediglich in der Sprengstoffverordnung (SR 941.411; Art. 35) niedergelegt.

Eine Anpassung ergibt sich auch für die *Strafbestimmungen: Artikel 37 Ziffer 2* enthält in seinem 2. Absatz die Regel, dass die Busse bei vorsätzlicher Begehung der Tat nach dem Wert der Ware bemessen wird. Dabei handelt es sich um eine typische Ausgestaltung für Fiskaldelikte. Mit der Aufhebung des Pulverregals entfällt jedoch auch der Fiskalcharakter, so dass diese Regel gestrichen werden soll. Der dritte Absatz von Ziffer 2 kann ebenfalls wegfallen, da die Einziehung im allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs (SR 311.0; Art. 58) geregelt ist.

Schliesslich ist mit dem neuen *Artikel 43 Absatz 7* sicherzustellen, dass die Bewilligungspflicht für den Verkehr mit Munition bis zum Inkrafttreten des neuen Waffengesetzes eine genügende Rechtsgrundlage erhält. Diese Übergangsbestimmung stützt sich direkt auf den Artikel 40<sup>bis</sup> der Bundesverfassung.

### **3        Auswirkungen**

#### **31        Finanzielle und personelle Auswirkungen**

##### **311      Auf den Bund**

Die finanziellen Auswirkungen einer Aufhebung des Pulverregals sind für den Bund unbedeutend. Die Haupteinnahmequelle aus diesem Monopol ging bereits durch die Liberalisierung des Handels mit Jagd-, Sport- und Industriemunition (siehe unten Ziff. 321) verloren, denn neben Einnahmen aus der Regalgebühr wurde früher in diesem Bereich auch ein wirtschaftlicher Gewinn erzielt. Die Einnahmen des Bundes aus dem Pulverregal betrugen 1994 ca. 900 000 Franken (1993: ca. 650 000 Fr.). Diese Einnahmen würden mit der Aufhebung des Pulverregals entfallen.

Auf der anderen Seite sind finanzielle Einsparungen infolge eines möglich werden den Personalabbaus nur in geringem Ausmass zu erwarten. In der *Pulvermühle Aubonne* sind zurzeit sieben Personen angestellt, welche auch nach einer allfälligen Aufhebung des Pulverregals als Angestellte der SM Schweizerischen Munitionsunternehmung Wimmis weiterbeschäftigt werden (siehe unten Ziff. 322).

Die *Pulververwaltung* selbst bestand aus drei Angestellten des Bundes und war der Kriegsmaterialverwaltung angegliedert. Mit der Reorganisation des EMD wurden die Aufgaben der Pulververwaltung unter Aufhebung einer Stelle auf den 1. Januar 1996 der Bundesanwaltschaft übertragen. Da die Bewilligungspflicht für die dem Pulverregal unterstehenden Gegenstände auch nach Aufhebung des Regals grundsätzlich bestehen bleibt, sind weitere personelle Einsparungen angesichts der ständig zunehmenden Anzahl der zu beurteilenden Bewilligungsgesuche kaum möglich. Eine endgültige Beurteilung des Personalbedarfs ist aber erst mit dem Erlass des Waffengesetzes möglich. .

##### **312      Auf die Kantone und Gemeinden**

Die Kantone müssen möglicherweise mehr Strafverfolgungen wegen Widerhandlungen gegen das Sprengstoffgesetz durchführen, weil die in Artikel 41 Absatz 2 des Sprengstoffgesetzes enthaltenen Strafkompetenzen des Bundes auf sie übergehen werden. Der grösste Teil der Widerhandlungen gegen das Pulverregal wird jedoch bereits heute direkt von den Zollbehörden im abgekürzten Verfahren gemäss Artikel 65 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) erledigt. Die Anzahl der Strafverfahren, welche gestützt auf Artikel 41 Absatz 2 des Sprengstoffgesetzes von der Kriegsmaterialverwaltung durchgeführt werden mussten, bewegt sich zwischen null und zwei jährlich. Eine wesentliche Zunahme dieser Verfahren, und damit zusätzlicher Mehraufwand der kantonalen Strafverfolgungsbehörden, welcher nicht mit dem bestehenden Personalbestand und den bereits eingespielten Abläufen aufgefangen werden könnte, ist deshalb nicht zu erwarten.

Weitere Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sind nicht zu erwarten.



## 32 Andere Auswirkungen

### 321 Wirtschaftliche Auswirkungen

Mit der Änderung von Artikel 67 Absatz 5 der Dienstordnung (SR 510.21) auf den 1. Juli 1992 gab die Pulververwaltung den bis dahin monopolisierten *Handel mit Jagd-, Sport- und Industriemunition* – wichtigster Bereich, in dem der Bund gestützt auf das Pulverregal die Handels- und Gewerbebefreiheit beschränkte – auf und ging zum System der Einfuhrbewilligung unter gleichzeitiger Erhebung der Regalgebühr über. In diesem Hauptbereich fand die Liberalisierung also bereits statt. Durch die Aufhebung des Pulverregals werden in Zukunft lediglich die Regalgebühren entfallen, nicht jedoch die grundsätzliche Bewilligungspflicht.

Durch den Wegfall des Fabrikationsmonopols für Schwarzpulver und für pulverhaltige Halb- oder Fertigfabrikate wird es jedermann unter Vorbehalt der einschlägigen Bestimmungen des Sprengstoffgesetzes und des Kriegsmaterialgesetzes freistehen, diese Produkte in der Schweiz *herzustellen*. Die Vorlage bringt hier also eine Erleichterung für die Wirtschaft. Da jedoch sowohl die kantonale als auch die Bundesgesetzgebung sehr strenge Sicherheitsanforderungen an solche Herstellungsbetriebe stellen und überdies der Markt für solche Produkte nur sehr klein ist, darf nicht damit gerechnet werden, dass es hier zu einer nennenswerten Belebung der Wirtschaft kommt.

Herstellung, Einfuhr und Verkauf von pyrotechnischen Artikeln aller Art ist bereits heute den Privaten überlassen. Der Bund beschränkte sich schon bisher darauf, die Einfuhrbewilligungen zu erteilen und zugleich eine Regalgebühr zu erheben, die nun wegfallen soll.

Gesamthaft gesehen ist das Pulverregal – und damit auch seine Aufhebung – volkswirtschaftlich von eher untergeordneter Bedeutung. Entsprechend dürfte durch die Annahme der vorgeschlagenen Verfassungsänderung auch kein bedeutender Wachstums- oder Marktimpuls für die schweizerische Volkswirtschaft ausgelöst werden; möglich ist, dass die bis anhin mit der Regalgebühr belasteten Produkte für den Konsumenten etwas billiger werden. Dennoch ist die Aufhebung des Pulverregals ein ordnungspolitischer Schritt von primär symbolischer Bedeutung.

### 322 Sicherheitspolitische Auswirkungen

Das Pulverregal hat seine Bedeutung für die militärische Landesverteidigung heute fast gänzlich verloren. Die Rüstungsbetriebe beziehen zwar Schwarzpulver von der Pulvermühle in Aubonne, sie sind jedoch auf den Weiterbestand des Pulverregals nicht mehr angewiesen. Die Pulvermühle ist seit dem 1. Januar 1995 direkt der SM Schweizerischen Munitionsunternehmung Wimmis angegliedert und produziert als Teil dieser Unternehmung weiterhin Schwarzpulver sowohl für die Bedürfnisse der Armee als auch für den privaten Abnehmer. Der Bund ist demnach in der Lage, als Eigentümer der SM Schweizerischen Munitionsunternehmung Wimmis seine Interessen auch ohne das Pulverregal zu wahren. Die Aufhebung des Regals hat aus diesem Grunde keine sicherheitspolitischen Auswirkungen.

## 4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995–1999 nicht enthalten. Sie gehört jedoch in den Bereich der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, die

➔ ihrerseits als wichtiges Legislaturziel figuriert (vgl. Bericht vom 18. März 1996 über die Legislaturplanung 1995–1999, Ziel 6: Abbau staatlicher Wettbewerbs-hemmnisse).

## 5 Verhältnis zum europäischen Recht

Unter dem Titel «Wahrung der Sicherheitsinteressen» überlässt es Artikel 223 Absatz 1 Buchstabe b des EG-Vertrages jedem Mitgliedstaat, die für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlichen Massnahmen zu treffen, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen. Es handelt sich hierbei um einen nicht integrierten Bereich, für den die Mitgliedstaaten die ungeteilte Verantwortung behalten haben. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch die Befugnis zu einseitigem Vorgehen nicht missbrauchen und müssen sicherstellen, dass ihre Massnahmen in diesem Bereich die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt für nichtmilitärische Waren nicht beeinträchtigen.

Das Pulverregal ist unter diesem Gesichtspunkt nicht unzulässig. Das damit verbundene staatliche Handelsmonopol für die Einfuhr und den Verkauf von Pulver und Munition wurde zudem bereits durch die Änderung von Artikel 67 Absatz 5 der Dienstordnung (SR 510.21) vom 9. Juni 1992 an das europäische Recht angepasst: Mit dieser Revision wurde die Einfuhr und der Verkauf von Jagd- und Sportmunition gegen die Entrichtung der Regalgebühr neu auch Privaten ermöglicht. Diese Änderung erfolgte damals im Hinblick auf den EWR-Vertrag, nach dem die staatlichen Handelsmonopole umgeformt und Handelsbeschränkungen aufgehoben werden sollten. Die vorliegende Aufhebung des Pulverregals betrifft zwar an sich keine derartige Beschränkung, stellt aber einen zusätzlichen Schritt zur Liberalisierung des Handels in der Schweiz dar.

Auch die flexiblere Regelung der Produktvorschriften und der Bewilligungsverfahren erfolgt ausdrücklich unter Berücksichtigung des internationalen Rechts (Art. 8a).

## 6 Rechtliche Grundlagen

Die Aufhebung von Artikel 41 Absatz 1 BV soll ersatzlos erfolgen. Dies geschieht durch den belliegenden Bundesbeschluss, welcher als Verfassungsänderung der Abstimmung von Volk und Ständen untersteht.

Das Sprengstoffgesetz stützt sich auf Verfassungsbestimmungen im Bereich des Wehrwesens (Art. 20 Abs. 1), der Wirtschaftsordnung (Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 2, 32 Abs. 3, 34<sup>ter</sup>), des Strafrechts (Art. 64<sup>bis</sup>) sowie des Schutzes der Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit (Art. 69<sup>bis</sup>, 85 Ziff. 7). Anstelle von Artikel 41 Absatz 1, der aufgehoben werden soll, wird im Ingress neu Artikel 40<sup>bis</sup> aufgeführt, der, in der Abstimmung vom 26. September 1993 von Volk und Ständen mit grossem Mehr angenommen, den Bund zum Erlass von Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition verpflichtet.

Weil die Änderung des Sprengstoffgesetzes inhaltlich mit der Aufhebung von Artikel 41 Absatz 1 BV verknüpft ist, soll der Bundesrat ermächtigt werden, beide Änderungen koordiniert in Kraft zu setzen (Ziff. II Abs. 2 des Bundesbeschlusses und Ziff. II Abs. 2 des Änderungsentwurfs zum Sprengstoffgesetz).

# Bundesbeschluss über die Aufhebung des Pulverregals

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 1. Mai 1996<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 41 Abs. 1  
Aufgehoben*

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8321

\* **Bundesgesetz  
über explosionsgefährliche Stoffe  
(Sprengstoffgesetz)**

Entwurf

Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 1. Mai 1996<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Das Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Ingress*

gestützt auf die Artikel 20 Absatz 1, 31<sup>bis</sup> Absatz 2, 32 Absatz 3, 34<sup>ter</sup>, 40<sup>bis</sup>, 64<sup>bis</sup>,  
69<sup>bis</sup> und 85 Ziffer 7 der Bundesverfassung,

...

*Art. 1 Abs. 1*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt den Verkehr mit Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver. Seine Bestimmungen über pyrotechnische Gegenstände gelten auch für Schiesspulver, mit Ausnahme der Artikel 12 Absatz 5, 14 sowie 24 Absatz 3 und soweit dafür keine besonderen Vorschriften bestehen.

*Art. 7a Schiesspulver (neu)*

<sup>1</sup> Als Schiesspulver gelten:

- a. jedes für Geschosse verwendbare Treibmittel, auch wenn es Bestandteil von Halb- oder Fertigfabrikaten ist;
- b. jedes für pyrotechnische Gegenstände verwendbare Treibmittel, auch wenn es Bestandteil von Halb- oder Fertigfabrikaten ist.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann Treibmittel, die auch andern Zwecken dienen, ausnehmen.

*2. Abschnitt (Art. 8)*

*Aufgehoben*

*Art. 8a Grundsatz (neu)*

Sprengmittel und pyrotechnische Gegenstände dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie bei bestimmungsgemässer und sorgfältiger Verwendung das Leben

<sup>1)</sup> BBl 1996 II 1042

<sup>2)</sup> SR 941.41

und die Gesundheit der Benutzer und Dritter nicht gefährden. Der Bundesrat legt die grundlegenden Sicherheitsanforderungen fest und regelt die Konformitäts- und Bewilligungsverfahren; er berücksichtigt dabei das entsprechende internationale Recht.

*Art. 9 Abs. 2 und 3 (neu)*

<sup>2</sup> Pyrotechnische Gegenstände dürfen nur mit einer Bewilligung des Bundes in der Schweiz hergestellt oder eingeführt werden. Der Bundesrat regelt Erteilung, Entzug und Erlöschen der Bewilligungen. Er kann von der Bewilligungspflicht für einzelne Produkte oder Produktgruppen absehen, sofern die Sicherheit durch andere Vorkehren gewährleistet ist.

<sup>3</sup> Schiesspulver darf nur mit einer Bewilligung des Bundes in der Schweiz hergestellt, eingeführt, ausgeführt oder durchgeführt werden. Der Bundesrat regelt Erteilung, Entzug und Erlöschen der Bewilligungen.

*Art. 10 Abs. 1*

<sup>1</sup> Wer im Inland mit Sprengmitteln oder pyrotechnischen Gegenständen handelt, bedarf einer Bewilligung. Der Bundesrat regelt Erteilung, Entzug und Erlöschen der Bewilligungen. Er kann von der Bewilligungspflicht für einzelne Produkte oder Produktgruppen absehen, sofern die Sicherheit durch andere Vorkehren gewährleistet ist.

*Art. 12 Abs. 5*

<sup>5</sup> Der Bundesrat erlässt Vorschriften über den Bezug von pyrotechnischen Gegenständen, die für industrielle, technische oder landwirtschaftliche Zwecke verwendet werden. Er kann die Voraussetzungen zum Bezug erleichtern oder von Auflagen ganz befreien, wenn die Sicherheit durch andere Vorkehren gewährleistet ist.

*Gliederungstitel vor Art. 34a*

**6a. Abschnitt: Gebühren (neu)**

*Art. 34a*

Für die in diesem Gesetz vorgesehenen Bewilligungen werden Gebühren erhoben. Der Bundesrat setzt deren Ansätze fest.

*Art. 37 Ziff. 2*

2. Wer ohne Bewilligung Schiesspulver oder schiesspulverhaltige Halb- oder Fertigfabrikate herstellt, ein-, aus- oder durchführt oder damit handelt, wird mit Busse bestraft.

*Art. 41 Abs. 2*

*Aufgehoben*

*Art. 43 Abs. 7 (neu)*

<sup>7</sup> Die Artikel 9, 10, 15, 17, 27–32 und 34–41 gelten bis zum Inkrafttreten der Waffengesetzgebung des Bundes auch für Munition, die nicht dem Kriegsmaterialgesetz untersteht; der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8321

## **Botschaft über die Aufhebung des Pulverregals vom 1.Mai 1996**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.034
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.06.1996
Date	
Data	
Seite	1042-1055
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 867

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.