Urteilskopf

125 II 192

18. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 5. Januar 1999 i.S. Eidgenössische Alkoholverwaltung und Eidgenössisches Finanzdepartement gegen X. AG und Eidgenössische Alkoholrekurskommission (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 28 Abs. 4 AlkG, Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über die Alkoholmonopolgebühren (AlkMGV); Art. 103 OG; Bestimmung der Branntweinverschnitte, die der erhöhten Monopolgebühr unterliegen.

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung ist gestützt auf Art. 103 lit. a OG legitimiert, einen Entscheid der Alkoholrekurskommission anzufechten, mit dem von ihr geltend gemachte Monopolabgaben aufgehoben werden (E. 2).

Grammatikalische, historische, systematische, teleologische sowie geltungszeitliche Auslegung von Art. 28 Abs. 4 AlkG und Art. 2 Abs. 2 AlkMGV (E. 3).

Branntweine, die falsch deklariert wurden und deren Rohstoffe erst durch komplexe Analysen ermittelt werden können, haben im Sinne von Art. 2 Abs. 2 AlkMGV als «Branntweine, die aus unbestimmten Rohstoffen hergestellt wurden», zu gelten (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 28 al. 4 Lalc, art. 2 al. 2 de l'ordonnance concernant les droits de monopole sur l'alcool (ODMAlc); art. 103 OJ; détermination des eaux-de-vie-coupage soumises au droit de monopole augmenté.

En vertu de l'art. 103 let. a OJ, la Régie fédérale des alcools a qualité pour attaquer une décision de la Commission de recours en matière d'alcool annulant les droits de monopole qu'elle a réclamés (consid. 2).

Interprétation grammaticale, historique, systématique, téléologique et tenant compte du contexte actuel des art. 28 al. 4 Lalc et 2 al. 2 ODMAlc (consid. 3).

Des eaux-de-vie qui ont été déclarées de manière erronée et dont les composants ne peuvent être déterminés que par des analyses complexes, sont des «eaux-de-vie obtenues à partir de matières premières indéterminées» au sens de l'art. 2 al. 2 ODMAlc (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 28 cpv. 4 LAlc, art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza concernente le tasse di monopolio sull'alcool (OTMAlc); art. 103 OG; determinazione delle acquaviti tagliate, che soggiacciono ad una tassa di monopolio aumentata.

La Regia federale degli alcool è legittimata, in virtù dell'art. 103 lett. a OG, ad impugnare una decisione resa dalla Commissione di ricorso in materia d'alcool, mediante la quale sono state annullate delle tasse di monopolio da essa richieste (consid. 2).

Interpretazione grammaticale, storica, sistematica, teleologica e secondo il contesto attuale degli art. 28 cpv. 4 LAlc e 2 cpv. 2 OTMAlc (consid. 3).

Le bevande distillate, che all'importazione sono state dichiarate in modo scorretto e la cui composizione può essere determinata soltanto attraverso complesse analisi, sono da considerare come delle «bevande distillate per le quali la materia prima di fabbricazione non è accertata», ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 OTMAlc (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 193

BGE 125 II 192 S. 193

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung leitete 1994 gegen den damaligen Direktor der X. AG sowie gegen deren heutigen Vizedirektor eine Verwaltungsstrafuntersuchung ein. In deren Rahmen stellte sie fest, dass verschiedene Sendungen von Williamsbrand, Pflaumen-Brandy sowie Pflaumenwasser durch die X. AG als reine Obstbrände deklariert und zur Entrichtung der ordentlichen Monopolgebühr angemeldet worden waren. Analysen des Labors Eurofins in Nantes, Frankreich, ergaben indessen, dass die Lieferungen zu einem überwiegenden Teil aus Feinsprit und nur zu einem geringen Teil aus Obstdestillat bestanden haben sollen. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung verfügte deshalb am 9. September 1996, dass die X. AG die Differenz zwischen der einfachen und der erhöhten Monopolgebühr von Fr. 240'041.65 zuzüglich Zins von Fr. 44'979.90, total Fr. 285'021.55, nachzuentrichten sowie die Verfahrenskosten zu bezahlen habe. Nach ihrer Ansicht hätten die umstrittenen Einfuhren als der erhöhten Monopolgebühr unterliegende Verschnitte deklariert werden müssen. Die Eidgenössische Alkoholrekurskommission hiess die von der X. AG hiergegen erhobene Beschwerde am 11. Dezember 1997 gut. Die in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 21. August 1991 über die Alkoholmonopolgebühren (AlkMGV; SR 682.21) für Verschnitte vorgesehene erhöhte Monopolgebühr beziehe sich ausschliesslich auf Verschnitte der in Abs. 1 genannten gebrannten Wasser (Whisky, Gin, Wodka, Rum usw.); andere Verschnitte fielen demgegenüber lediglich unter die ordentliche Monopolgebühr von Art. 1 AlkMGV. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung und das Eidgenössische Finanzdepartement haben hiergegen je Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, diesen Entscheid aufzuheben.

BGE 125 II 192 S. 194

Die X. AG beantragt, auf die Beschwerden nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen. Die Eidgenössische Alkoholrekurskommission hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Mit Verfügung vom 8. Oktober 1998 hat der Instruktionsrichter den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit gegeben, sich zur Frage zu äussern, ob falsch deklarierte Branntweine der erhöhten Monopolgebühr deshalb unterliegen könnten, weil sie aus «unbestimmten Rohstoffen» im Sinne von Art. 2 Abs. 2 AlkMGV hergestellt sind. Das Bundesgericht heisst die Beschwerden gut, hebt den angefochtenen Entscheid auf und weist die Sache an die Vorinstanz zurück

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. a) aa) Das Bundesrechtspflegegesetz unterscheidet die allgemeine Beschwerdelegitimation (Art. 103 lit. a OG) von der besonderen Behördenbeschwerde nach Art. 103 lit. b oder c OG, zu deren Erhebung die Eidgenössische Alkoholverwaltung mangels einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage vorliegend nicht befugt ist. Nach Art. 103 lit. a OG kann Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen, wer durch die angefochtene Verfügung berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Diese Befugnis ist herkömmlicherweise auf Private zugeschnitten. Ein Gemeinwesen ist gestützt hierauf jedoch ebenfalls beschwerdelegitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen wird, was insbesondere dann der Fall ist, wenn seine vermögensrechtlichen Interessen in Frage stehen (BGE 123 II 371 E. 2c S.

374 f., 542 E. 2d S. 544 f., je mit Hinweisen). Im Übrigen ist das Gemeinwesen gestützt auf Art. 103 lit. a OG beschwerdebefugt, wenn es durch die angefochtene Verfügung zwar in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt wird, jedoch ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (BGE 124 II 293 E. 3b S. 304; BGE 123 II 371 E. 2c S. 374, 542 E. 2d S. 545, je mit Hinweisen; PETER KARLEN, in: Geiser/Münch, Prozessieren vor Bundesgericht, 2. Aufl., Basel u. Frankfurt a.M. 1998, Rz. 3.46). Allein die blosse Absicht, die richtige Anwendung des objektiven Bundesrechts durchzusetzen, genügt hierzu jedoch nicht, insbesondere ist eine Vorinstanz nicht bereits wegen eines allfälligen Unterliegens in einem Rechtsmittelverfahren bzw. allein wegen der Tatsache beschwerdebefugt, dass sie in einem Bereich, in dem sie zur Rechtsanwendung zuständig ist,

BGE 125 II 192 S. 195

eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch zu jener einer anderen zuständigen oder übergeordneten Behörde oder Instanz steht. Nach Art. 103 lit. a OG legitimiert sind sodann grundsätzlich nur Gemeinwesen als solche, nicht hingegen auch einzelne Behörden oder Verwaltungszweige ohne eigene Rechtspersönlichkeit (BGE 123 II 371 E. 2d S. 375, 542 E. 2f S. 545 f.). bb) Die Eidgenössische Alkoholverwaltung ist eine selbständige öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 71 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser [Alkoholgesetz, AlkG; SR 680]; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 1047; Jean-François Aubert in Kommentar BV, Art. 32bis, Rz. 106) und nicht lediglich eine Behörde oder ein Zweig der Zentralverwaltung, so dass ihrer Legitimation insofern nichts entgegensteht (unveröffentlichte E. 2c von BGE 114 Ib 94 ff.). Die für öffentliche Gemeinwesen entwickelten Legitimationsgrundsätze sind auf sie analog anwendbar, weshalb sie zur vorliegenden Beschwerde legitimiert ist, falls sie durch den umstrittenen Entscheid in den in ihren Wirkungskreis fallenden spezifischen öffentlichen Interessen in besonderem Mass berührt wird, was zu bejahen ist: Nach Art. 71 Abs. 1 AlkG besorgt die Alkoholverwaltung die sich aus der Durchführung der Alkoholgesetzgebung ergebenden Geschäfte, wozu sie eine eigene Rechnung führt (Art. 71 Abs. 3 AlkG). Sie erwirtschaftet aus dem Verkauf und der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser einen Reinertrag, der zu 90 Prozent an den Bund und zu 10 Prozent an die Kantone geht (Art. 44 AlkG), wobei der Anteil des Bundes seinerseits wieder für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu verwenden ist (Art. 45 Abs. 1 AlkG). Die Erhebung von Alkoholmonopolgebühren hat damit nicht nur einen gesundheitspolitischen Zweck, indem der Alkoholismus bekämpft werden soll, sondern auch einen unmittelbar fiskalischen (vgl. AUBERT, a.a.O., Rz. 91 ff. u. 113 ff.), weshalb die Einnahmen der Alkoholverwaltung nicht nur Reflexwirkung der von ihr zu vollziehenden Gesetzgebung sind, wie dies in BGE 105 Ib 348 ff. (bezüglich einer Verfügung der Nationalbank) der Fall war. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung ist deshalb - in Übereinstimmung mit dem Urteil vom 3. Juni 1988 (unveröffentlichte E. 2c von BGE 114 Ib 94 ff.), wo ihre Legitimation nur deshalb offen gelassen wurde, weil sich die Beschwerdebegehren nicht auf die erhobenen Abgaben, sondern auf eine Zuständigkeitsfrage bezogen - gestützt auf Art. 103 lit. a OG legitimiert, einen Entscheid

BGE 125 II 192 S. 196

der Rekurskommission anzufechten, mit dem von ihr geltend gemachte Monopolgebühren aufgehoben werden (so auch Peter Uebersax, in: Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel u. Frankfurt a.M. 1998, Rz. 6.57). b) Das Eidgenössische Finanzdepartement überwacht die Amtsführung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (Art. 70 Abs. 2 AlkG). Es ist damit das in der Sache zuständige Departement und deshalb gestützt auf Art. 103 lit. b OG ohne weiteres befugt, gegen Entscheide der Alkoholrekurskommis-

sion Beschwerde zu führen, ohne dass es - im Unterschied zur Beschwerdebefugnis nach Art. 103 lit. a OG - hierfür noch eines besonderen schutzwürdigen Interesses bedürfte; es genügt insofern jenes an der richtigen Durchsetzung des Rechts (vgl. KARLEN, a.a.O., Rz. 3.48). Das Eidgenössische Finanzdepartement hat seine Beschwerde nicht lediglich «bedingt» eingereicht, für den Fall, dass das Bundesgericht auf jene der Eidgenössischen Alkoholverwaltung nicht eintreten sollte. Es hat die entsprechende Unsicherheit vielmehr nur als Motiv für die parallele Beschwerdeführung von Alkoholverwaltung und Departement genannt und sein Interesse an der Klärung der Frage nach der Beschwerdebefugnis der Alkoholverwaltung bekundet. Ob und wie weit eine bedingte Beschwerdeführung zulässig wäre (vgl. BGE 101 Ib 216 E. 2; BGE 100 Ib 351 E. 1 S. 353), braucht deshalb nicht weiter geprüft zu werden.

3. a) Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 123 II 595 E. 4a S. 600; BGE 122 V 362 E. 4a S. 364; BGE 121 III 219 E. 1d/aa S. 224; BGE 118 Ib 187 E. 4 S. 190; BGE 116 II 411 E. 5b S. 415). b) Die Beschwerdegegnerin hat Waren eingeführt, für die, so wie sie deklariert wurden, die ordentliche Monopolgebühr gemäss Art. 1 Abs. 1 AlkMGV für «Branntweine» (Fassung vom 21. August 1991, AS 1991 1862) bzw. «gebrannte Wasser» (Terminologie der Fassung vom 15. Januar 1997) zu entrichten war (und auch entrichtet wurde). In Wahrheit soll es sich dabei allerdings nicht um reine Obstbrände, sondern um Verschnitte mit Trinksprit gehandelt haben.

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung wollte deshalb die erhöhte Monopolgebühr nach Art. 2 Abs. 2 AlkMGV erheben, was die Alkoholrekurskommission ablehnte, weil sich die erhöhte Monopolgebühr für Verschnitte gemäss Art. 2 Abs. 2 AlkMGV nur auf solche der in Art. 2 Abs. 1 AlkMGV genannten Branntweine, nicht aber auf Verschnitte von Obstbranntweinen schlechthin beziehe. c) Art. 2 AlkMGV in der hier massgebenden Fassung vom 21. August 1991 lautet wie folgt: «Art. 2 Erhöhte Monopolgebühr
1 Bei der Einfuhr von Whisky, Gin, Wodka, Rum und anderen Branntweinen aus Getreide, Kartoffeln und Melasse oder Zucker sowie von Weinbrand (einschl. Cognac und Armagnac) ist, anstelle der ordentlichen Monopolgebühr, eine erhöhte Monopolgebühr zu entrichten. Sie beträgt ... 2 Die erhöhte Monopolgebühr gilt auch für Verschnitte und Mischungen der in Absatz 1 genannten Branntweine untereinander und mit anderen gebrannten Wassern sowie für Branntweine, die aus unbestimmten Rohstoffen hergestellt wurden.» Die erhöhte Monopolgebühr wurde ursprünglich mit dem Bundesratsbeschluss vom 25. September 1964 über die Entrichtung einer erhöhten Monopolgebühr auf bestimmten Branntweinen (AS 1964 868) eingeführt. Die damals massgebende Bestimmung (Art. 1) hatte dabei folgenden Wortlaut: «1 Bei der Einfuhr von Whisky, Gin, Wodka, Rum und anderen Branntweinen aus Getreide, Kartoffeln und Zuckerrohr sowie von Cognac und Armagnac ist, anstelle der ordentlichen Monopolgebühr, eine erhöhte Monopolgebühr zu entrichten. 2 Die erhöhte Monopolgebühr gilt auch für Verschnitte und für Mischungen der in Absatz 1 genannten Branntweine untereinander und mit anderen gebrannten Wassern.» d) aa) Es fragt sich vorweg, was unter dem Ausdruck «Verschnitt» zu verstehen ist: In der heutigen Lebensmittelverordnung (LMV; SR 817.02) findet sich der Begriff bei den Spirituosen nicht mehr (Art. 399 ff.). Hingegen definierte die alte Lebensmittelverordnung vom 26. Mai 1936 (BS 4 469) den Branntweinverschnitt (Weinbrandverschnitt, Kirschwasserverschnitt usw.) bis zum 1. Januar 1988 als ein Erzeugnis, das in der Maische oder im fertigen Zustand einen Zusatz von Alkohol in Form von Feinsprit oder Extrafeinsprit erhalten hat, wobei in Branntweinverschnitten aber mindestens die Hälfte des vorhandenen Alkohols von echten Branntweinen der betreffenden Art herrühren musste (Art. 394 Abs. 1 und 4 aLMV). Mit Blick auf die Einheit der Rechtsordnung darf davon ausgegangen

werden, dass der Begriff «Verschnitt» für die Erhebung der Alkoholmonopolgebühren in Übereinstimmung mit dem Lebensmittelrecht im selben Sinne (Zusatz von Trinksprit) verstanden werden sollte, auch wenn die Branntweinverschnitte heute lebensmittelrechtlich nicht mehr geregelt sind, nachdem für sie - jedenfalls in neuerer Zeit - in der Schweiz kein Markt mehr bestand. Unter diesen Umständen können sich die Begriffe «Verschnitte» und «Mischungen» in Art. 2 Abs. 2 AlkMGV sprachlich aber - entgegen der Auffassung der Vorinstanz - nicht beide auf den folgenden Satzteil «in Absatz 1 genannten Branntweine untereinander und mit anderen gebrannten Wassern» beziehen. Denn wenn der Ausdruck «Verschnitte» an die «in Absatz 1 genannten Branntweine» gebunden wäre, müsste dies auch für das Wort «untereinander» gelten, was keinen Sinn ergäbe, da Verschnitte Branntweine mit Zusatz von Trinksprit sind und nicht Mischungen von verschiedenen Branntweinen. Auch wenn sich demnach der Begriff «Verschnitte» nicht auf den Satzteil «in Absatz 1 genannte Branntweine» beziehen lässt, steht damit allerdings noch nicht fest, dass Verschnitte von gebrannten Wassern jeglicher Art, also auch von Obstbranntweinen, gemeint sind. Vielmehr lässt der Wortlaut des deutschen Textes die Frage offen. Das Gleiche gilt für die französische Fassung, die sich mit der deutschsprachigen deckt («... est aussi applicable aux coupages et aux mélanges entre elles des boissons distillées désignées au 1er alinéa ou avec d'autres boissons distillées...»). Was in der deutschen und der französischen Fassung offen bleibt, wird allerdings in der italienischen entschieden: «...è applicata parimenti alle bevande distillate, menzionate al capoverso 1, tagliate o miscelate tra loro o con altre bevande distillate ...». Hier bezieht sich der Begriff «verschnitten» (tagliate) nur auf die in Absatz 1 erwähnten gebrannten Wasser. Ob der italienische Text den wahren Sinn der Norm wiedergibt, ist anhand der weiteren Auslegungselemente zu prüfen. bb) Die Gesetzessystematik schafft dabei keine Klarheit: Zwar ist die Vorinstanz der Meinung, dass sich die Regelung von Art. 2 Abs. 2 AlkMGV systematisch auf jene von Abs. 1 und damit auf die dort genannten gebrannten Wasser beziehen müsse, denn wenn auch Verschnitte jener gebrannten Wasser gemeint gewesen wären, die der ordentlichen Monopolgebühr nach Art. 1 AlkMGV unterliegen, wäre diesem Artikel ein zusätzlicher Absatz über Verschnitte beigefügt oder aber ein eigenständiger Artikel geschaffen worden, der sämtliche Verschnitte erfasst hätte. Dem lässt sich jedoch entgegenhalten,

dass Art. 1 AlkMGV die ordentliche Monopolgebühr regelt, Art. 2 AlkMGV hingegen allgemein die erhöhte. Auch aus dem Umstand, dass die ordentlichen und die erhöhten Monopolgebühren ursprünglich in zwei verschiedenen Erlassen erfasst wurden (Bundesratsbeschluss vom 25. September 1964 über die Entrichtung einer erhöhten Monopolgebühr auf bestimmten Branntweinen und Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1959 über die Entrichtung von Monopolgebühren [AS 1959 124]), lässt sich nichts ableiten. Wenn der Verordnungsgeber im deutschen und französischen Text von «Verschnitten» spricht, braucht sich dies nicht zwingend auf Branntweine zu beziehen, die in demselben Erlass erwähnt sind, sondern kann auch bedeuten, dass sämtliche Verschnitte, d.h. Brände mit Spritzusatz, erfasst werden sollten. e) aa) Die Erhebung von erhöhten Monopolgebühren beruht auf Art. 28 Abs. 4 AlkG. Danach kann die Monopolgebühr für «bestimmte Arten gebrannter Wasser zu Trinkzwecken, die in der Vollziehungsverordnung näher zu bezeichnen sind», bis um die Hälfte erhöht werden. Die Botschaft des Bundesrats hält dazu fest, diese Bestimmung, welche von Kreisen, die einen hohen Ertrag der Alkoholgesetzgebung wünschten, mit aller Bestimmtheit gefordert worden sei, solle ermöglichen, besonders teure Branntweine und Liköre mit ausgesprochenem Luxuscharakter mit einer erhöhten Abgabe belasten zu können (BBl 1931 I S. 762 f.). Von der entsprechenden Befugnis hat der Bundesrat allerdings erst im Jahre 1964 Gebrauch gemacht. Bis dahin wurde unterschiedslos auf der Einfuhr gebrannter Wasser lediglich die ordentliche Monopolgebühr erhoben. bb) Dem Bundesrat ging es bei der Wahrnehmung seiner Kompetenz

in der Folge nicht in erster Linie darum, Luxusprodukte zu bezeichnen und diese einer erhöhten Monopolgebühr zu unterwerfen: Aus dem Bericht vom 1. September 1964 des damaligen Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements ergibt sich vielmehr, dass generell die massive Zunahme des Imports ausländischer gebrannter Wasser (Verdoppelung in den 4 Jahren zuvor) den Bundesrat zur Einführung der erhöhten Monopolgebühr veranlasste. Eine allgemeine Erhöhung der Monopolgebühren sei nicht möglich, da sonst auch die inländischen Branntweinsteuern erhöht werden müssten, ansonsten die EFTA-Partner geltend machten, ihre Exporte würden diskriminiert. Eine Erhöhung der Inlandsteuern sei überdies umso weniger angezeigt, als die Zunahme des Alkoholkonsums auf die Einfuhren zurückgehe, während die Inlandproduktion habe stabil

gehalten werden können. Es sei daher sachgerecht, eine erhöhte Monopolgebühr gestützt auf Art. 28 Abs. 4 AlkG einzuführen, und zwar für Branntweine aus Getreide (Whisky, Gin, Kornbranntwein usw.) und aus Zuckerrohr (wie Rum) sowie Kartoffelbranntwein, weil die Herstellung dieser Erzeugnisse in der Schweiz aus volksgesundheitlichen Gründen untersagt sei und es darum nicht angehe, dass dieselben Produkte unbegrenzt und ohne besondere Belastung aus dem Ausland eingeführt würden. Gegen eine derart begründete Erhöhung liessen sich seitens der EFTA keine ernsthaften Einwände erheben. Zu berücksichtigen sei zudem, dass die einheimischen Brenner noch insofern benachteiligt seien, als das Brennen von Getreide und Zuckerrohr bei billigen Rohstoffpreisen eine weit höhere Alkoholausbeute ergebe als das Brennen hiesiger Früchte. Und schliesslich gehe es darum, die in Mode gekommenen Getränke Whisky und Gin, deren Einfuhr massiv zugenommen habe, zu erfassen und ihren Konsum zu dämpfen. Da auch der Import von Weinbrand stark angestiegen sei, solle Cognac und Armagnac ebenfalls in die Regelung einbezogen werden, was aussenhandelspolitisch insofern einen gewissen Ausgleich schaffe, als damit nicht nur die EFTA-Partner als Exporteure von Whisky und Gin sowie die Bundesrepublik Deutschland als Exporteurin von Kornbranntwein und Steinhäger, sondern auch Frankreich betroffen werde. cc) Diese Begründung für die Einführung von erhöhten Monopolgebühren zeigt, dass sich der Bundesrat sowohl von gesundheitspolitischen, aussenhandelspolitischen als auch agrarpolitischen überlegungen leiten liess. Die Intentionen des historischen Gesetzgebers, Besteuerung von Luxusprodukten, spielten dabei demgegenüber keine Rolle. Es geht deshalb am Sachverhalt vorbei und wirkt künstlich, wenn die Rekurskommission annimmt, der Bundesrat habe mit der Verordnung aus dem Jahre 1964 diejenigen Brände bezeichnet, welche er für Luxusprodukte gehalten habe. Demgemäss überzeugt auch ihre Überlegung nicht, verschnittene Produkte könnten nicht gemeint gewesen sein, weil sie alles andere als Luxusprodukte seien. Die Delegationsnorm von Art. 28 Abs. 4 AlkG beschränkt den Bundesrat nicht darauf, Luxusprodukte zu bezeichnen; der Gesetzestext enthält keine entsprechende Beschränkung, sondern ist - für das Bundesgericht verbindlich (BGE 122 II 411 E. 3b S. 416 f., mit Hinweisen) - offen gehalten. Zudem ist dabei zu beachten, dass eine Ausscheidung von gebrannten Wassern mit Luxusqualität auf Grund der veränderten Realien heute kaum mehr möglich wäre (und auch schon zu Beginn der 60er Jahre nicht mehr

möglich war), weshalb der Delegationsnorm insofern eine gewandelte Bedeutung beigemessen werden müsste (BGE 121 III 125 E. 1c/bb in fine S. 131; BGE 116 II 525 E. 2b S. 527 f.), falls sie überhaupt so eng verstanden werden könnte, wie dies die Vorinstanz tut. f) Damit ist allerdings lediglich gesagt, dass der Zweck der erhöhten Monopolgebühren einer Erfassung von Verschnitten jeglicher Art (namentlich auch von Obstbranntweinverschnitten) nicht zum Vornherein entgegensteht. Dass diese von Art. 2 Abs. 2 AlkMGV tatsächlich auch erfasst werden, ergibt sich daraus noch nicht. Der erwähnte Bericht des Finanz- und Zolldepartements, auf

den sich die Einführung erhöhter Monopolgebühren stützt, hält in diesem Zusammenhang fest: «Die erhöhte Monopolgebühr ist nicht nur auf den in Frage stehenden reinen Branntweinen zu erheben, sondern, um Umgehungen zu vermeiden, auch auf den Verschnitten und den Mischungen mit anderen Branntweinen». Bei der entsprechenden Regelung ging es somit darum, Umgehungen zu vermeiden, indessen nicht, eine eigenständige Kategorie «Verschnitte» zu erfassen, zumal gerade auf die «in Frage stehenden» reinen Branntweine Bezug genommen wurde. Die Vermeidung von Umgehungen dürfte sich folglich auf diese beziehen. Wohl liesse sich argumentieren, der agrarpolitische Zweck, den der Bundesrat verfolgt habe, verlange, dass alle Erzeugnisse aus billigen Ausgangsprodukten mit einer erhöhten Monopolgebühr belegt würden. Der Bundesrat folgte bei Erlass der Verordnung im Jahre 1964 indessen nicht ausschliesslich diesem Kriterium, sondern liess sich von einer Vielzahl von Überlegungen - gesundheits-, agrar- und handelspolitischer Art - leiten und legte gestützt hierauf die gebrannten Wasser fest, die der erhöhten Gebühr unterworfen werden sollten. Gerade handelspolitische Gründe hätten damals dagegen sprechen können, Verschnitte von Branntweinen zu erfassen, die auch in der Schweiz hergestellt werden durften, sollte gegenüber den EFTA-Partnern doch geltend gemacht werden, dass sich die erhöhte Monopolgebühr für jene Erzeugnisse rechtfertige, deren Herstellung in der Schweiz untersagt sei. Die Erläuterungen des Finanz- und Zolldepartements aus dem Jahre 1964 bestätigen daher eher den Normsinn, wie er sich aus dem italienischen Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 AlkMGV ergibt (und auch mit dem deutschen und französischen Text vereinbar erscheint), nämlich, dass die Verschnitte der in Art. 2 Abs. 1 AlkMGV aufgeführten gebrannten Wasser der erhöhten Monopolgebühr unterworfen sein sollten, ohne dass auch Verschnitte der übrigen gebrannten Wasser erfasst würden.

g) aa) Die Auslegung einer Norm kann nun allerdings nicht bei den Intentionen des historischen Verordnungsgebers stehen bleiben. Zum einen sind die Materialien nicht unmittelbar und allein entscheidend (E. 3a hievor). Zum andern gewinnen Normen ihre Bedeutung auch aus dem Zusammenhang, in dem sie stehen, weshalb sich ihr Rechtssinn mit diesem ändern kann (vgl. BGE 122 I 222 E. 1b/aa S. 224). Die Regelung über die erhöhten Alkoholmonopolgebühren hat seit 1964 verschiedene Anpassungen erfahren: In der Fassung vom 23. Dezember 1968 (AS 1969 43) kam zu Cognac und Armagnac Weinbrand schlechthin hinzu, vor allem aber ist nicht mehr nur von Branntweinen aus Zuckerrohr, sondern aus «Melasse oder Zucker» die Rede. Die Verordnung vom 20. Dezember 1972 (AS 1973 11) erweiterte sodann die Umgehungsnorm auf Branntweine, «bei denen nicht feststeht, aus welchen Rohstoffen sie hergestellt sind» (in der Fassung vom 21. August 1991: «Branntweine, die aus unbestimmten Rohstoffen hergestellt wurden»). Diese Ergänzungen - «Melasse oder Zucker» und Branntweine aus unbestimmten Rohstoffen - verstärken die schon in der ursprünglichen Verordnung angelegte Tendenz, Branntweine aus billigen Rohstoffen der erhöhten Monopolgebühr zu unterwerfen. Sie akzentuieren die damit verfolgte Zielsetzung, aus gesundheitspolitischen Gründen zu verhindern, dass billige Branntweine auf den Markt kommen, und zugleich die teurere schweizerische Branntweinproduktion aus Früchten vor billig produzierten Branntweinen aus minderwertigen Rohstoffen zu schützen. bb) Der den Obstdestillaten beigemischte Trinksprit wird aus billigen Rohstoffen hergestellt. Vorliegend wurden - nach den Feststellungen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung - Zuckerrüben, Zuckerrohr und Mais verwendet. Branntweine aus diesen Rohstoffen unterlägen ohne weiteres der erhöhten Alkoholmonopolgebühr nach Art. 2 Abs. 1 AlkMGV. Die im Laufe der Zeit aus gesundheits- und agrarpolitischen Gründen zusehends verstärkte Tendenz, gebrannte Wasser aus billigen Rohstoffen der erhöhten Monopolgebühr zu unterstellen, legt es nahe, Verschnitte in jedem Fall - und nicht nur Verschnitte bestimmter Brände - mit dieser erhöhten Gebühr zu erfassen. Nachdem Branntweinverschnitte seit 1988 in der Schweiz nicht mehr verkehrsfähig sind, lassen sich gegen eine solche Auslegung auch keine handelspolitischen Gründe mehr einwenden. Vielmehr entspricht diese nunmehr gerade den Intentionen des Verordnungsgebers, die erhöhte Monopolgebühr auf denjenigen gebrannten Wassern zu erheben, die im Inland nicht hergestellt

werden dürfen. Der deutsche und französische Wortlaut schliesst, wie schon dargelegt, dieses weite Verständnis der Verordnung nicht aus. Es entspricht dem geltungszeitlich verstandenen agrar-, gesundheits- und handelspolitischen Zweck der Regelung. Demnach sprechen gewichtige Gründe dafür, Verschnitte von Williamsbrand, Pflaumen-Brandy und Pflaumenwasser, wie sie hier nach den Feststellungen der Alkoholverwaltung importiert wurden, mit der erhöhten Monopolgebühr zu belasten.

4. Die entsprechenden Importe unterliegen dieser aber letztlich auch aus einem anderen Grund: a) Die Eidgenössische Alkoholrekurskommission hat es unterlassen, die Frage zu prüfen, ob Branntweine, die falsch deklariert wurden und deren Rohstoffe erst durch Analysen haben ermittelt werden können, im Sinne von Art. 2 Abs. 2 AlkMGV nicht als «Branntweine, die aus unbestimmten Rohstoffen hergestellt wurden», zu qualifizieren sind und aus diesem Grund der erhöhten Monopolgebühr unterliegen. Der Instruktionsrichter hat den Parteien Gelegenheit gegeben, sich hierzu noch zu äussern. Die entsprechenden rechtlichen und tatsächlichen Ausführungen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und des Eidgenössischen Finanzdepartements sind - entgegen den Einwendungen der Beschwerdegegnerin - beachtlich: Das Bundesgericht ist an unvollständige Sachverhaltsfeststellungen der Alkoholrekurskommission, was hier - mangels Prüfung der entscheidenden Frage - ohne weiteres der Fall ist, nämlich nicht gebunden (vgl. Art. 105 Abs. 2 OG); die sich stellenden Rechtsfragen prüft es im Rahmen der Anträge losgelöst von den Ausführungen der Vorinstanz (vgl. Art. 114 Abs. 1 in fine OG; BGE 117 Ib 114 E. 4a S. 117). b) aa) Die Alkoholmonopolgebühr wird, soweit an der Grenze eingezogen, von den Zollorganen auf Rechnung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung erhoben, wobei auf Veranlagung, Bezug und Sicherstellung die Vorschriften der Zollgesetzgebung entsprechende Anwendung finden (Art. 34 Abs. 1 und 2 AlkG). Bei der Einfuhr von Spirituosen machen die Zollorgane systematisch von der Möglichkeit der materiellen Überprüfung der Ware Gebrauch (Art. 36 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 [ZG; SR 631.0]). Das Zollamt erhebt hierfür zwei unverzollte Muster, wobei das eine bei ihm aufbewahrt und das andere der Oberzolldirektion zugestellt wird, welche dieses der Eidgenössischen Alkoholverwaltung zur Festlegung der Monopolgebühr unterbreitet. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung kontrolliert primär die Gradstärke analytisch,

während die Überprüfung der Brandsorte lediglich organoleptisch, d.h. nach Geschmack und Geruch erfolgt. bb) Die hier nachträglich durchgeführten Analysen des Labors Eurofins in Nantes beruhen dagegen auf der sogenannten SNIF-NMR-Methode (Spezifische Natürliche Isotopenfraktionierung gemessen durch Nuklear-Magnetische Resonanz). Diese basiert darauf, dass das Isotopenmuster bei der Vergärung des Zuckers zu Alkohol in ähnlicher Form an das Ethanolmolekül vererbt wird. Als Referenzwert bei der Unterscheidung dient authentisches Material (Ethanol aus der Frucht eines bestimmten Gebietes). Auf Grund der festgestellten Abweichungen der Isotopenverhältnisse lassen sich Verfälschungen ausmachen. Die genaue Zusammensetzung der Rohstoffe (Rüben, Zuckerrohr, Mais) des den Obstbränden zugesetzten Fremdanteils kann hingegen nicht ermittelt werden. c) Die von der Beschwerdegegnerin eingeführten Obstbrände bestehen aus bestimmten Rohstoffen, soweit es sich um jene handelt, welche das entsprechende Destillat bezeichnen und als das es deklariert wurde. Hingegen sind die Rohstoffe des zugesetzten Sprits nicht bestimmt, weil auch mit der aufwendigen Analysemethode, die hier zur Anwendung kam, deren genaue Zusammensetzung nicht festgestellt werden kann. Der Einwand, dass Trinksprit kein Branntwein sei, weil ihm das Aroma und der Geschmack der Ausgangsrohstoffe entzogen ist (Art. 1 Abs. 1 lit. e der Verordnung zum Alkohol- und zum Hausbrennereigesetz; SR 680.11), ändert hieran schon deshalb nichts, weil jedenfalls ein Branntwein auf Grund der bestimmten Rohstoffe vorliegt, die das Destillat bezeichnen. Der Spritzusatz, dessen Ausgangsrohstoffe nicht bestimmt sind, führt dazu,

dass der Branntwein teilweise aus unbestimmten Rohstoffen besteht und deshalb entsprechend zu qualifizieren ist. Es kann nicht vom Stand der Analysemethoden abhängen, ob Rohstoffe als bestimmt oder unbestimmt zu gelten haben. Der Importeur darf nicht beliebige Angaben machen, während es Sache der Verwaltung wäre, herauszufinden, welches die verwendeten Rohstoffe sind. Kann die Alkoholverwaltung nachweisen, dass die für die Herstellung des Trinkbranntweins verwendeten Rohstoffe nicht den deklarierten entsprechen, so sind die Rohstoffe bei diesem Stand der Ermittlungen als «unbestimmt» zu bezeichnen. Gelingt es mit aufwendigen und feinen Methoden darüber hinaus noch, die Ausgangsrohstoffe schliesslich auszumachen, so ändert dies nichts mehr daran, dass ein Branntwein aus «unbestimmten Rohstoffen» eingeführt wurde, der dementsprechend der erhöhten Gebühr unterliegt.

BGE 125 II 192 S. 205

5. a) Die von der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und dem Eidgenössischen Finanzdepartement erhobenen Beschwerden erweisen sich deshalb so oder anders als begründet. Da seitens der Beschwerdegegnerin gegen die Erhebung der erhöhten Monopolgebühr im konkreten Fall zahlreiche weitere Einwände erhoben wurden, die bisher ungeprüft geblieben sind, rechtfertigt es sich, die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 114 Abs. 2 OG).