

12.020

**Botschaft
zur Totalrevision des Alkoholgesetzes
(Spirituosensteuergesetz und Alkoholhandelsgesetz)**

vom 25. Januar 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zweier Gesetze:

- a. Bundesgesetz über die Besteuerung von Spirituosen und Ethanol (Spirituosensteuergesetz, SpStG) und
- b. Bundesgesetz über den Handel mit alkoholischen Getränken (Alkoholhandelsgesetz, AlkHG).

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2007 M 05.3151 Alkoholgesetz. Änderung
(N 9.5.06, Hegetschweiler, S 6.3.07)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Januar 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Alkoholgesetz stammt aus dem Jahr 1932 und gehört zu den ältesten Gesetzen des Bundes. Es wird trotz mehrerer Teilrevisionen den heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr gerecht. Es soll durch zwei Gesetze ersetzt werden: Mit dem neuen Spirituosensteuergesetz soll unter anderem auf drei Bundesmonopole verzichtet, sollen 41 von 43 Bewilligungen abgeschafft und soll die Zahl der Steuerpflichtigen bei gleicher Steuersicherung massiv reduziert werden. Das neue Alkoholhandelsgesetz umfasst die für Detailhandel und Ausschank alkoholischer Getränke geltenden Handels- und Werbebeschränkungen zur Minderung des problematischen Alkoholkonsums und seiner Folgen sowie zum Schutz der Jugend.

Das Spirituosensteuergesetz regelt die auf Spirituosen und Ethanol erhobene Verbrauchssteuer. Neu soll sie konsequent auf den Trinkzweck ausgerichtet werden: Spirituosenhaltige Nahrungsmittel sollen deshalb von einer Besteuerung ausgenommen werden.

Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes soll auf drei Bundesmonopole verzichtet werden. Parallel zum Verzicht auf das Importmonopol auf Ethanol zieht sich der Bund als Akteur aus dem Ethanolmarkt zurück; Alcosuisse, das mit dem Ethanolimport betraute Proficenter der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, soll deshalb privatisiert werden.

Zusätzlich ist der Verzicht auf 41 von 43 Bewilligungen vorgesehen. Die Steuerpflicht wird zudem konsequent an die Herstellung und an den Import von Spirituosen geknüpft. Dadurch lässt sich ohne Abstriche bei der Steuersicherung die Zahl der Steuerpflichtigen von heute jährlich rund 48 000 auf rund 3000 reduzieren. Zudem werden die steuerlichen Privilegien vereinheitlicht. Bedeutender administrativer Minderaufwand bei den vollziehenden Behörden ist die Folge. Auch für die Wirtschaft werden sich administrative Entlastungen ergeben.

Das Alkoholhandelsgesetz vereint die bisher in verschiedenen Erlassen – insbesondere jedoch im Alkoholgesetz und im Lebensmittelrecht – geregelten Beschränkungen, die beim Detailhandel mit und dem Ausschank von alkoholischen Getränken sowie bei der Werbung zu beachten sind. Auf preisliche Massnahmen wird vollständig verzichtet. Neu ist vor allem die Akzentuierung von Massnahmen auf die Nacht (sog. Nachtregime). Damit werden Billigstpreisangebote in Zeiten verunmöglicht, in der sich der problematische Alkoholkonsum vor allem abspielt. Mit der gesetzlichen Grundlage für Testkäufe werden die Unsicherheiten rund um die Frage ihrer Zulässigkeit beendet. Ein Anforderungsprofil stellt sicher, dass Testkäufe in der nötigen Qualität durchgeführt werden und die eingesetzten Jugendlichen den nötigen Schutz erfahren. Das Alkoholhandelsgesetz schafft schweizweit eine einheitliche Grundlage zur Regulierung des Handels mit alkoholischen Getränken. Die Kantone können jedoch weitergehende Bestimmungen vorsehen.

Der Vollzug der steuerlichen Aspekte des Alkoholrechts liegt bereits heute beim Bund und soll unverändert fortgeführt werden.

Wie bis anhin sollen die Kantone für den Vollzug der in Zusammenhang mit alkoholischen Getränken zu beachtenden Handelsbeschränkungen zuständig sein. Neu geregelt werden soll dagegen die Vollzugszuständigkeit bei der Werbung: Wie bereits hinsichtlich der Werbung für Spirituosen soll der Bund auch hinsichtlich der Werbung für die übrigen alkoholischen Getränke zuständig sein. Diese Bereinigung der Vollzugszuständigkeit trägt dem Umstand Rechnung, dass Werbung eine über lokale bzw. regionale Gegebenheiten hinausreichende Wirkung erzielen kann und deshalb eine schweizweit einheitliche Handhabung erfahren muss.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1316
Verzeichnis der Abkürzungen	1321
1 Ausgangslage	1323
1.1 Revisionsbedarf	1323
1.2 Alkohol und alkoholische Getränke im Überblick	1324
1.2.1 Begriffliches	1324
1.2.2 Verwendung	1325
1.2.3 Gebrannte Wasser im Besonderen	1326
1.2.4 Bier und Wein	1332
1.2.5 Alkoholische Mischgetränke	1332
1.2.6 Alkoholhaltige Nahrungsmittel	1334
1.3 Alkohol als Konsumgut	1334
1.3.1 Veränderter Markt	1334
1.3.2 Alkoholkonsum in der Schweiz	1335
1.3.3 Alkoholkonsumverhalten junger Menschen im Besonderen	1337
1.4 Auswirkungen des Alkoholkonsums	1338
1.4.1 Gesundheitliche Auswirkungen	1339
1.4.2 Altersabhängige Auswirkungen	1340
1.4.3 Soziale Auswirkungen	1340
1.5 Hoheitliche Massnahmen zur Begrenzung des Alkoholkonsums	1340
1.5.1 Preisliche Massnahmen	1341
1.5.2 Massnahmen zur Einschränkung der Erhältlichkeit	1341
1.5.3 Werbebeschränkungen	1341
1.6 Exkurs: Werbung im Internet	1342
2 Alkoholpolitik des Bundes	1343
2.1 Rückblick	1343
2.2 Aktuelle Situation	1345
2.2.1 Verbrauchssteuern auf Alkohol im Überblick	1345
2.2.2 Handels- und Werbebeschränkungen	1346
2.2.3 Instrumente zur Steuerung der Alkoholpolitik des Bundes	1348
2.3 Zuständigkeiten in der Alkoholpolitik	1349
2.3.1 Überblick	1349
2.3.2 Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) im Besonderen	1349
2.3.3 Aufgabenteilung Bund – Kantone	1350
2.3.4 Einnahmen und Ausgaben	1351
3 Ergebnisse der Vernehmlassung	1351
4 Ziele der Totalrevision	1352
5 Spirituosensteuergesetz (SpStG) – Grundzüge der Vorlage	1354
5.1 Gegenstand	1354
5.2 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	1354

5.3 Liberalisierung des Marktes	1355
5.3.1 Verzicht auf das Einfuhrmonopol und Rückzug vom Markt	1355
5.3.2 Verzicht auf die vollständige Denaturierung	1357
5.3.3 Einführung der Verwendungsbewilligung	1359
5.3.4 Meldepflicht statt Konzessionen	1359
5.4 Spirituosensteuer	1360
5.4.1 Steuersatz	1360
5.4.2 Verfahren zur Festsetzung des Steuersatzes	1361
5.4.3 Steuerpflicht	1362
5.4.4 Entstehung der Steuerforderung	1363
5.4.5 Steuer(teil)befreiungen	1363
5.4.6 Steuerlager	1365
5.4.7 Spirituosenvorräte in der Landwirtschaft	1365
5.4.8 Umgang mit weiteren unversteuerten Spirituosen	1366
5.4.9 Reinertrag und Alkoholzehntel	1366
5.4.10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	1368
6 Alkoholhandelsgesetz (AlkHG) – Grundzüge der Vorlage	1369
6.1 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	1369
6.2 Alkoholpolitik in der EU	1370
6.3 Zusammenführung und Neuausrichtung der Handels- und Werbebeschränkungen	1371
6.4 Bedarf nach dem Alkoholhandelsgesetz	1372
6.5 Verfassungsmässigkeit	1372
6.6 Verzicht auf preisliche Massnahmen	1373
6.7 Einschränkung der Erhältlichkeit	1374
6.7.1 Altersabhängige Abgabebeschränkungen	1375
6.7.2 Angebotsvorschriften	1378
6.7.3 Sirupartikel	1378
6.7.4 Massnahmen des «Nachtregimes»	1379
6.7.5 Besondere Formen des Handels	1381
6.7.6 Meldepflicht	1382
6.7.7 Zuständigkeit der Kantone	1383
6.8 Werbung	1383
6.9 Monitoring und Evaluation	1384
7 Neuorganisation der Aufgabenerfüllung	1384
7.1 Reintegration der EAV in die zentrale Bundesverwaltung	1384
7.2 Optimierung der Aufgabenerfüllung innerhalb des Bundes	1385
8 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der beiden Gesetze	1386
8.1 Spirituosensteuergesetz (SpStG)	1386
8.2 Alkoholhandelsgesetz	1424
9 Auswirkungen	1438
9.1 Auswirkungen auf den Bund	1438
9.1.1 Finanzielle Auswirkungen	1438

9.1.2 Personelle Auswirkungen	1440
9.1.3 Auswirkungen auf die Informatik	1441
9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	1442
9.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	1443
9.4 Andere Auswirkungen	1444
10 Verhältnis zur Legislaturplanung	1444
11 Rechtliche Aspekte	1445
11.1 Spirituosensteuergesetz	1445
11.1.1 Verfassungsmässigkeit	1445
11.1.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	1446
11.1.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	1447
11.2 Alkoholhandelsgesetz	1448
11.2.1 Verfassungsmässigkeit	1448
11.2.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	1448
11.2.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	1448
11.2.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	1449
Anhänge:	
I Bewilligungen in Zusammenhang mit dem AlkG	1450
II Materialien- und Literaturverzeichnis	1453
III Metaanalysen zu den preislichen Massnahmen	1458
IV Metaanalysen zu den Erhältlichkeitsbeschränkungen	1462
V Metaanalysen zu den Werbebeschränkungen	1465
Bundesgesetz über die Besteuerung von Spirituosen und Ethanol (Spirituosensteuergesetz, SpStG) (Entwurf)	1467
Bundesgesetz über den Handel mit alkoholischen Getränken (Alkoholhandelsgesetz, AlkHG) (Entwurf)	1493

Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
ACW	Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil
AlkHG	Alkoholhandelsgesetz (Entwurf)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
AlkG	Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932 (SR 680)
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BASPO	Bundesamt für Sport
BBl	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPG	Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
Bst.	Buchstabe
BStG	Biersteuergesetz vom 6. Oktober 2006 (SR 641.411)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
bzw.	beziehungsweise
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FEDPOL	Bundesamt für Polizei
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 30. Oktober 1947 (SR 0.632.21) (engl. General Agreement on Tariffs and Trade)
IV	Invalidenversicherung

IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (SR 817.02)
LMG	Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 817.0)
METAS	Bundesamt für Metrologie
MinöStG	Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (SR 641.61)
MWSTG	Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009 (SR 641.20)
NPA	Nationales Programm Alkohol
OR	Obligationenrecht (SR 220)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SpStG	Spirituosensteuergesetz (Entwurf)
StGB	Strafgesetzbuch (SR 311.0)
SVAG	Schwerverkehrsabgabegesetz vom 19. Dezember 1997 (SR 641.81)
TStG	Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969 (SR 641.31)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation (engl. World Trade Organisation)
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zollgesetzes vom 18. März 2005 (SR 631.0)

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Revisionsbedarf

Das heute geltende Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über gebranntes Wasser (AlkG) gehört zu den ältesten Gesetzen des Bundes. Zwar hat es im Verlaufe seiner rund 80-jährigen Geltungsdauer verschiedene Teilrevisionen erfahren. Dennoch spiegelt es mit seinem rigiden Regulierungskorsett bis heute den Geist seiner Entstehungszeit wieder: «Schnaps» nahm damals in weiten Teilen der Bevölkerung einen festen Platz im täglichen Speiseplan ein. Gesundheitliches und soziales Leid («Schnapspest») waren die Folge.

Die verfassungsrechtliche Kompetenz zum Erlass des ersten Alkoholgesetzes erhielt der Bund 1885.¹ 1886 folgte das erste Alkoholgesetz. Obwohl seither der Alkoholkonsum im Allgemeinen und der Konsum von Spirituosen im Speziellen massgeblich zurückgegangen sind, stand der Bund bis Ende 1999 verfassungsrechtlich in der Pflicht, «die Gesetzgebung (...) so zu gestalten, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert».²

Bis heute räumt das geltende AlkG dem Bund drei Monopole ein: die Monopole zur Herstellung von Spirituosen und zur Herstellung von Ethanol sowie das Monopol zur Einfuhr von Ethanol. Während der Bund das Einfuhrmonopol selber ausübt, überträgt er die mit beiden Herstellungsmonopolen verbundenen Rechte mittels Konzessionen an Private. Um Spirituosen oder Ethanol rechtmässig importieren und herstellen zu können, bedarf es darüber hinaus einer Vielzahl von Bewilligungen: Nicht weniger als 43 verschiedene Bewilligungen kennt die geltende Alkoholordnung. Zudem unterstehen Hersteller, Importeure und Händler von Spirituosen oder Ethanol einer eingehenden staatlichen Aufsicht und Kontrolle. Von diesem Regime betroffen sind primär die einheimischen Spirituosenhersteller.

Das eigentliche Kernstück des AlkG bildet indes die Alkoholsteuer (nachfolgend Spirituosensteuer genannt). Die Verbrauchssteuer wird auf Spirituosen und Ethanol erhoben, soweit sie Konsumzwecken zufließen.³ Eine ebensolche Verbrauchssteuer wird auf Bier, nicht jedoch auf Wein erhoben.⁴

Heute verpflichtet Artikel 105 der neuen Bundesverfassung (BV)⁵, bei der Alkoholgesetzgebung «insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen», und schreibt – vorbehaltlich der in Artikel 131 BV vorgesehenen Verbrauchssteuer – nicht mehr vor, mit welchen Mitteln dies zu geschehen habe.

Damit steht verfassungsrechtlich nichts mehr im Wege, die Einfuhr und die Herstellung von Spirituosen und Ethanol aus dem engen Regulierungskorsett zu befreien

1 BBl 1885 IV 367

2 Vgl. Art. 32^{bis} Abs. 2 der Bundesverfassung von 1874.

3 «Zu Konsumzwecken» ist in der vorliegenden Botschaft zu verstehen als Abkürzung für die im Gesetzesentwurf verwendete Formulierung «zum menschlichen Konsum bestimmt».

4 Siehe Biersteuergesetz vom 6. Okt. 2006 (SR 641.411)

5 SR 101

und einer Gesetzgebung zuzuführen, deren Eingriffstiefe den Erfordernissen und Usanzen der Neuzeit entspricht.

Die hohe Verfügbarkeit alkoholischer Getränke zu teilweise sehr tiefen Preisen sowie neue Konsummuster insbesondere bei den Jugendlichen bedingen eine Fokussierung der Vorschriften, welche die Abgabe alkoholischer Getränke an die Endkundin und den Endkunden (nachfolgend Handel mit alkoholischen Getränken genannt) regeln. Im Sinne einer kohärenten Alkoholpolitik schlägt der Bundesrat vor, die Handelsbeschränkungen für alle alkoholischen Getränke in einem neuen Alkoholhandelsgesetz (AlKHG) zusammenzuführen und den neuen Gegebenheiten anzupassen. Bisher waren derartige Beschränkungen sowohl im Alkohol- wie im Lebensmittelrecht⁶ geregelt.

Der Bundesrat hat die Totalrevision des AlkG in den Legislaturzielen 2007–2011 (vgl. Ziff. 10) in Aussicht gestellt.

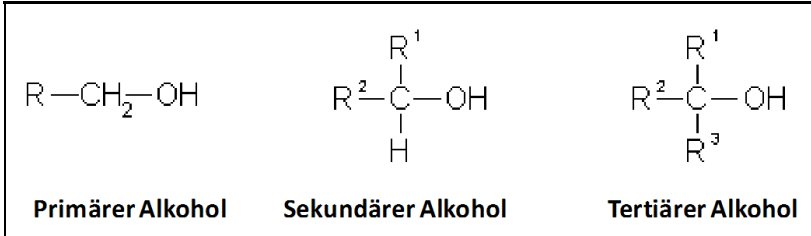
1.2 Alkohol und alkoholische Getränke im Überblick

1.2.1 Begriffliches

Chemisch betrachtet sind Alkohole eine Gruppe organischer Verbindungen, in denen eine oder mehrere Hydroxylgruppen (OH-Gruppe) vorkommen.

Abbildung 1

Gruppe der Alkohole



Je nachdem, ob das C-Atom, das einer OH-Gruppe benachbart ist, an ein, zwei oder drei Reste gebunden ist, spricht man von primären, sekundären oder tertiären Alkoholen. Einwertige Alkohole haben eine OH-Gruppe pro Molekül, mehrwertige Alkohole mehrere OH-Gruppen. Zu den primären Alkoholen gehören u.a. Methanol (CH₃OH) und Ethanol (C₂H₅OH).

Umgangssprachlich wird unter Alkohol ausschliesslich Ethanol verstanden. Im Gegensatz zu Methanol, das für den Menschen giftig ist und zur Erblindung führen kann, ist Ethanol ungiftig und findet sich sowohl in den alkoholischen Getränken (Spirituosen, Bier, Wein) als auch in einer Vielzahl von Nahrungsmitteln. In

⁶ Vgl. Art. 11 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02) sowie Art. 4 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke (SR 817.022.110).

Abstimmung mit dem Alkohol- und dem Lebensmittelrecht des Bundes wird der Begriff Alkohol nachfolgend im umgangssprachlichen Sinne verwendet.

Soweit das Ethanol ausschliesslich durch natürliche Vergärung gewonnen worden ist, handelt es sich um *Wein* oder *Bier*. Sowohl Wein wie auch Bier fliessen mehrheitlich Konsumzwecken zu.

Von *gebrannten Wassern* ist dagegen die Rede, wenn das Ethanol auf der Basis einer Destillation oder eines anderen technischen Verfahrens, nicht jedoch ausschliesslich aufgrund natürlicher Vergärung gewonnen worden ist. Gebrannte Wasser sind entweder Spirituosen oder Ethanol. Als Ethanol werden sowohl im nationalen wie im internationalen Sprachgebrauch gebrannte Wasser von mehr als 80 Volumenprozent verstanden. Sie werden hauptsächlich für industriell-gewerbliche Zwecke eingesetzt und nur zu einem geringen Teil Konsumzwecken zugeführt. *Spirituosen* weisen demgegenüber einen meist tieferen Alkoholgehalt auf und werden grossmehrheitlich zu Konsumzwecken eingesetzt.

1.2.2 Verwendung

Alkohol findet sich namentlich in alkoholischen Getränken. Lebensmittelrechtlich gilt ein Getränk als alkoholisches Getränk, wenn es einen Alkoholgehalt von mehr als 0,5 Volumenprozent aufweist.⁷ Alkoholische Getränke sind namentlich:

- Spirituosen;
- Bier;
- Wein, teilweise vergorener Traubenmost, Sauser, teilweise vergorener Traubensaft und weinhaltige Getränke;
- Obst- und Fruchtwein, Kernobstsafte im Gärstadium, Getränke aus Obst- oder Fruchtwein sowie Honigwein;
- übrige alkoholische Getränke (u.a. Alcopops, aromatisierte Weine, Bierpops).

Der gesamte jährlich in der Schweiz von Herstellern, Grosshändlern, Detailhändlern und gastgewerblichen Betrieben mit alkoholischen Getränken erzielte Umsatz beläuft sich gemäss Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) auf gegen 10 Milliarden Franken.

Alkohol findet sich aber nicht nur in Getränken, sondern auch in *Nahrungsmitteln*, so u.a. in Schokolade (z.B. Kirschstängeli), Backwaren (z.B. Kirschtorte) oder auch in Fondue-Fertigmischungen oder Pizza-Teig. Im Lebensmittelbereich werden jedoch vergleichsweise geringe Alkoholmengen verwendet. Eingesetzt werden vor allem Spirituosen und Ethanol und damit pro Jahr schätzungsweise zwischen 750 000 und 1,25 Millionen Liter reinen Alkohols.⁸

⁷ Vgl. Art. 2 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke (SR 817.022.110).

⁸ Bericht des Bundesrates vom 17. August 2011 in Erfüllung des Postulats Bourgeois vom 15. Dezember 2010

Mengenmässig am meisten Alkohol, insbesondere das hochprozentige Ethanol, benötigen jedoch *Industrie und Gewerbe*.

1.2.3 Gebrannte Wasser im Besonderen

Ethanol und Spirituosen weisen sowohl rechtlich wie wirtschaftlich grundlegende Unterschiede auf.

	Spirituosen	Ethanol
Gegenstand Bundesmonopol	Herstellung (Recht mittels Konzessionen auf Private übertragen)	Einfuhr (vom Bund selber wahrgenommen); Herstellung (Recht mittels Konzessionen auf Private übertragen)
Marktvolumen in Mio. Litern reinen Alkohols	Ca. 10	Ca. 50
Mengenmässiger Importanteil	Ca. 84 Prozent ⁹	100 Prozent
Anteil zu Konsumzwecken	100 Prozent	ca. 3 Prozent
Hauptverwendung	Menschlicher Konsum	Industrielle/gewerbliche Fertigung
Besteuerung	Ja	Nein (vorbehältlich Ethanol zum menschlichen Konsum)
Hauptverwender	Privatpersonen	Unternehmen
Inländische Hersteller	Private Unternehmen, Privatpersonen (Gewerbe, Landwirtschaft)	Derzeit keine inländischen Hersteller
Zweckausrichtung behördliche Kontrolle	Gesundheits- und fiskalpolitisch motivierte Kontrolle	Fiskalpolitisch motivierte Kontrolle

Ethanol zu gewerblich-industriellen Zwecken

Ethanol ist für Industrie und Gewerbe ein wichtiges Gut, das sich zu unterschiedlichsten Zwecken einsetzen lässt:

- Die *Pharmaindustrie* benötigt Ethanol für die Herstellung von Medikamenten.
- Von der *Kosmetikbranche* wird Ethanol für die Produktion von Parfüms und Körperpflegemitteln eingesetzt.

⁹ Dies entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2006–2010.

- Der *Nahrungsmittelindustrie* dient Ethanol einerseits als Rohstoff für die Herstellung von Aromen, Essenzen oder Essig und andererseits als Konservierungsstoff zur Haltbarmachung von Nahrungsmitteln.
- Die *Spirituosenindustrie* verwendet Ethanol von hoher Qualität zur Produktion von Likören und Aperitifs.

Ethanol gehört im Übrigen zu den fünf wichtigsten Lösungsmitteln und wird für die Fabrikation von Reinigungsmitteln, Farben, Lacken, Frostschutzmitteln oder Sprengstoffen eingesetzt. Auch im Gesundheitswesen ist Ethanol – vor allem als Desinfektionsmittel – ein unverzichtbares Gut.

Ethanol als Ersatzstoff für Erdöl ist Gegenstand von Forschungsprojekten. Namentlich steht der Einsatz von Ethanol zur Herstellung von Plastik vor der Realisierung.

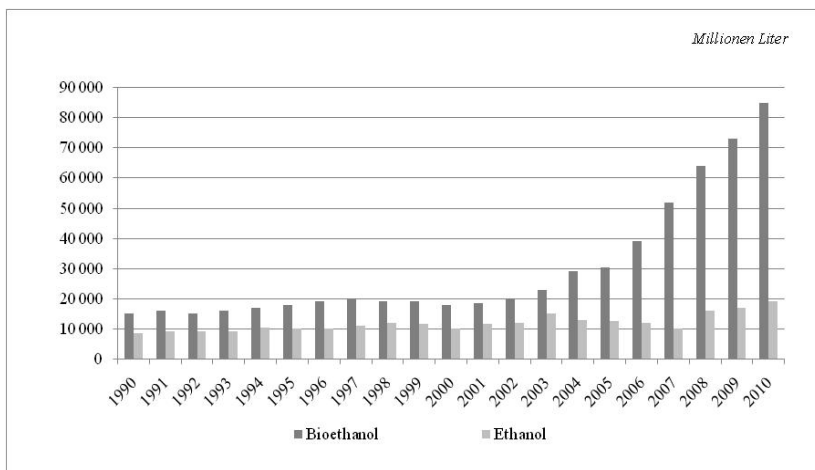
Ethanol als Treibstoff (Bioethanol)

Wegen der zunehmenden Bedeutung von Klimafragen und Bestrebungen zur Verringerung der Erdölabhängigkeit fördern verschiedene Staaten den Einsatz von Biotreibstoffen. So sieht beispielsweise die EU vor, bis 2020 mindestens 10 Prozent aller Kraftstoffe im EU-Verkehrssektor aus erneuerbaren Energien zu gewinnen.¹⁰

Die weltweiten Förderbestrebungen schlagen sich in zunehmenden Produktionsmengen nieder. Die Menge herkömmlichen Ethanols bleibt dagegen nahezu unverändert.

Abbildung 2

Weltproduktion Bioethanol/Ethanol



Quelle: F.O.LICHTS

¹⁰ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16.

Die Schweiz folgt keinem Mengenziel. Mit der Teilrevision des Mineralölsteuergesetzes¹¹ auf den 1. Juli 2008 werden jedoch umweltschonende Treibstoffe gefördert. So ist namentlich Bioethanol seither von der Mineralölsteuer befreit, sofern ökologische und soziale Mindeststandards erfüllt sind. Zudem fiel das Einfuhrmonopol des Bundes auf Bioethanol. Im Jahr 2010 wurden in der Schweiz 3,7 Millionen Liter Bioethanol verkauft. Dies entspricht einem halben Promille des gesamten Benzinabsatzes. Es stammt ausschliesslich aus Holzabfällen und konkurrenziert damit die Nahrungs- und Futtermittelkette nicht. Der gesamte inländische Bedarf wird seit 2008 über Importe gedeckt.¹²

Spirituosen

Der inländische Spirituosenmarkt hat sich in den letzten 30 Jahren erheblich gewandelt. Hielt die inländische Spirituosenbranche Mitte der 1980er-Jahre noch einen mengenmässigen Marktanteil von über 80 Prozent, so liegt dieser heute bei 16 Prozent.¹³

Die Gründe für diesen Rückgang liegen namentlich in der Ende der 1990er-Jahre im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)¹⁴ eingeführten Steuerharmonisierung. Der für in- und ausländische Produkte gleichermaßen geltende Einheitssteuersatz von 29 Franken pro Liter reinen Alkohols bedeutete für die einheimischen Spirituosen nicht nur eine Steuererhöhung um 3 Franken. Einheimische Produkte gelangten auch unter einen massiven preislichen Druck seitens der importierten Spirituosen, die bis zu 50 Prozent billiger auf dem Schweizer Markt angeboten werden konnten.

In der Folge setzte ein massiver Strukturwandel ein, der bis heute anhält. Die gewerbliche Produktion konzentriert sich heute auf zehn Grossbetriebe. Kleinbetriebe kämpfen derweilen ums Überleben.

Der schwere Stand der einheimischen Spirituosenbranche auf dem Markt ist nicht nur auf die steuerliche Gleichstellung mit ausländischen Produkten und auf die hohen Produktionskosten im Inland zurückzuführen. Auch rechtliche Schranken trugen ihren Teil dazu bei. So war es den Spirituosenherstellern im Inland bis 1999 verboten, Getreide zu brennen. Getreide ist der Rohstoff für die Herstellung von Whisky und Wodka, die derzeit auf eine grosse Beliebtheit stossen. Der Aufbau einer inländischen Tradition in der Herstellung dieser Getränkesorten war damit bis Ende des 20. Jahrhunderts nicht möglich. Selbst nach Aufhebung dieses Verbots wird der Aufbau einheimischer Referenzprodukte noch Jahre dauern. Bis 2005 war zudem das Herstellen von Absinth verboten.¹⁵

¹¹ SR 641.61

¹² Im Herbst 2008 stellte Borregaard, der einzige inländische Hersteller von Bioethanol, seinen Betrieb in der Schweiz ein.

¹³ Dies entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010.

¹⁴ SR 0.632.21

¹⁵ Das Absinthverbot ging auf eine Volksinitiative zurück, die von Volk und Ständen am 5. Juli 1908 angenommen worden war.

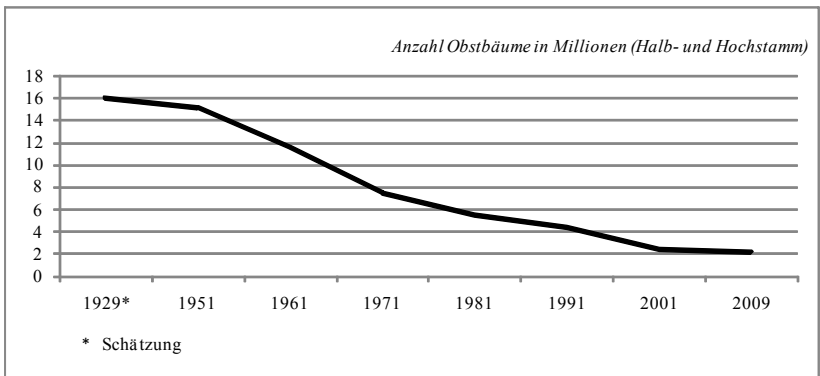
Hinzu kommt, dass Nachbarländer die Branche steuerlich und zum Teil auch über Abnahmegarantien privilegieren.¹⁶ Vergleichbare Privilegien wurden in der Schweiz schrittweise abgebaut; seit 1999 sind sie vollständig aufgehoben.

Auch indirekt wirkende Unterstützungshilfen stehen den Herstellern von Spirituosen nicht offen: Namentlich sind sie von Absatzförderungs- und Herstellungsbeiträgen ausgenommen.¹⁷

Bis zu 40 Prozent der in der Schweiz geernteten Kirschen, Zwetschgen und Birnen werden für die Herstellung von Spirituosen verwendet. Der Rückgang des einheimischen Brennereigewerbes wirkt sich damit auch auf den schweizerischen Obstbau aus, mit entsprechenden Folgen für Biodiversität und Landschaftsbild. Seit 1960 sind mehr als 8 Millionen Hochstammbäume verschwunden. Von den verbleibenden ca. 2,3 Millionen Hochstammbäumen sind bis zu 30 Prozent oder 800 000 Bäume gefährdet.

Abbildung 3

Entwicklung der Obstbäume in der Schweiz



Quelle: Bundesamt für Statistik; Zahlen 2001 und 2009: Bundesamt für Landwirtschaft

Diese Entwicklung lässt sich allerdings nicht allein mit der rückläufigen Brenntätigkeit begründen. Massgebend sind vor allem allgemeine Bestrebungen nach wirtschaftlicheren Produktionsverfahren. Statt Hoch- wurden vor allem Niederstammbäume gepflanzt.

¹⁶ Beispielsweise können in Deutschland Brennerzeugnisse zu attraktiven Preisen und steuerfrei an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein abgeliefert werden; zudem gewährt Deutschland eine steuerfreie Überausbeute von bis zu 40 Prozent der regelmässigen Ausbeute. Kleinbäuerliche Brenner, die ihre Erzeugnisse selber vermarkten, kommen zudem in den Genuss eines verminderten Verbrauchssteuersatzes. Siehe Kastner 2009, S. 137 f.

¹⁷ Vgl. Art. 2 Bst. h der Verordnung vom 9. Juni 2006 über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (SR 916.010); Art. 4a der Verordnung vom 7. Dez. 1998 über Massnahmen zu Gunsten des Obst- und Gemüsemarktes (SR 916.131.11).

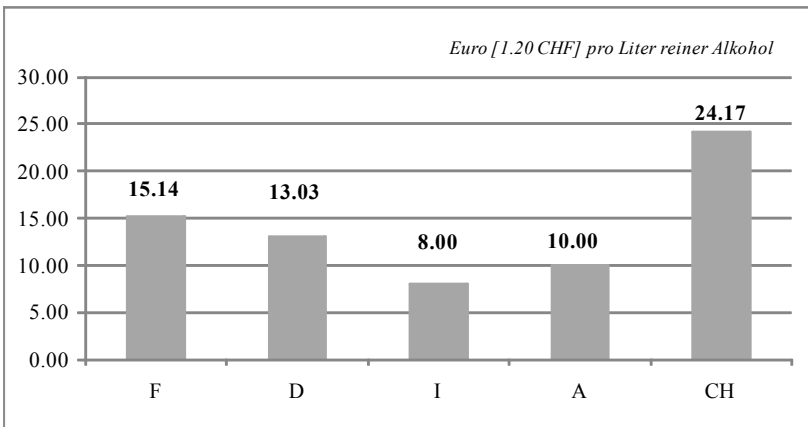
Direktzahlungen des Bundes im Umfang von 15 sowie weitere Beiträge von bis zu 35 Franken pro Jahr und Baum vermochten den Rückgang der Hochstämme zu drosseln, nicht jedoch zu stoppen.

Verbrauchssteuer auf Spirituosen und Ethanol zu Konsumzwecken

Spirituosen und Ethanol sind mit einer Verbrauchssteuer belegt, sofern sie Konsumzwecken dienen. Mit derzeit 29 Franken bzw. 24.17 Euro pro Liter reinen Alkohols [Umrechnungskurs von 1.20 Franken] fällt die schweizerische Steuer deutlich höher aus als vergleichbare Steuern der Nachbarländer.¹⁸

Abbildung 4

Spirituosensteuer in der Schweiz und in den Nachbarländern



Berücksichtigt man indes bei diesem Vergleich zusätzlich die jeweilige Mehrwertsteuer, dann wandelt sich das Bild deutlich.

Die steuerliche Belastung von Spirituosen ist in der Schweiz nur bei den günstigeren Produkten hoch und sinkt infolge der tieferen Mehrwertsteuer bei zunehmendem Warenwert, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen:

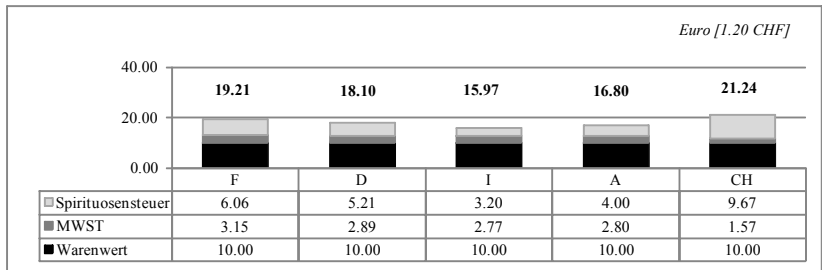
Beispiel 1: Warenwert 10 Euro

Während die steuerliche Belastung eines Liters Spirituosen von 40 Volumenprozent bei einem Warenwert von 10 Euro in Italien bei 5.97 Euro und in Österreich bei 6.80 Euro liegt, beläuft sie sich in Deutschland auf 8.10 Euro und in Frankreich auf 9.21 Euro. Die Spitzenpositionen nimmt die Schweiz mit 11.24 Euro ein.

¹⁸ Eine höhere Besteuerung der Spirituosen als die Schweiz kennen Finnland, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Norwegen und Schweden. Quelle: Alkohol in Zahlen 2011, S. 37

Abbildung 5

**Endpreis von 1 Liter Spirituosen
(40 Volumenprozent, Warenwert von 10 Euro)**

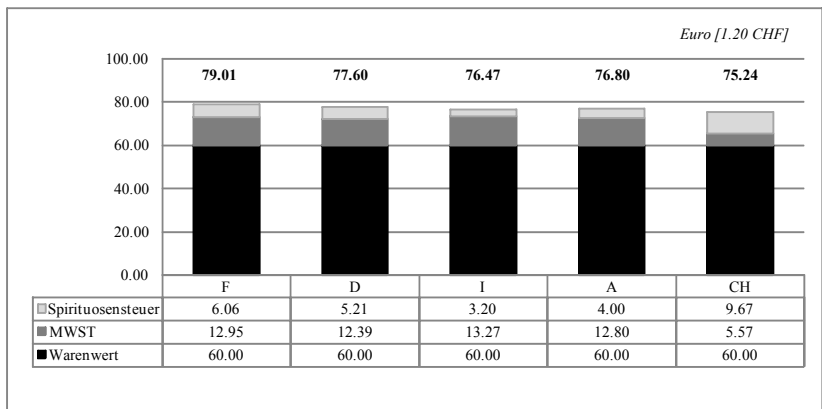


Beispiel 2: Warenwert 60 Euro

Spirituosen- und Mehrwertsteuer belasten einen Liter Spirituosen mit 40 Volumenprozent und einem Warenwert von 60 Euro in Italien mit 16.47 Euro, in Österreich mit 16.80 Euro, in Deutschland mit 17.60 Euro und in Frankreich sogar mit 19.01 Euro. Mit 15.24 Euro am tiefsten fällt die Steuerbelastung in der Schweiz aus.

Abbildung 6

**Endpreis von 1 Liter Spirituosen
(40 Volumenprozent, Warenwert von 60 Euro)**



In beiden Beispielen nicht berücksichtigt sind unterschiedliche Kaufkraft und weitere Steuern.

In der Rechnung 2010 wies die mit der Erhebung der Spirituosensteuer betraute EAV einen Reinertrag von 272 Millionen Franken aus. Davon gehen 10 Prozent an die Kantone, welche die Gelder zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen

von Suchtproblemen zu verwenden haben.¹⁹ Im Jahr 2010 belief sich der Alkoholzehntel auf insgesamt 27 Millionen Franken, was pro Kopf der Wohnbevölkerung rund 3.75 Franken entspricht. Die restlichen 90 Prozent des Reinertrages fliessen dem Bund zu, der sie seinen Beiträgen an die Alters- und Hinterlassenen- sowie an die Invalidenversicherung anrechnet.²⁰

1.2.4 Bier und Wein

Der in Bier und Wein enthaltene Alkohol unterscheidet sich nicht von demjenigen in Spirituosen. Unterschiedlich ist lediglich das Verfahren seiner Gewinnung: Bier und Wein zeichnen sich dadurch aus, dass der in ihnen enthaltene Alkohol ausschliesslich durch natürliche Vergärung entstanden ist. Massgeblicher Bundeserlass für Bier ist das Biersteuergesetz²¹, für den Wein das Landwirtschaftsrecht.²²

Im Jahr 2010 sind in der Schweiz 354 Millionen Liter *Bier* hergestellt und 99 Millionen Liter aus 81 Ländern importiert worden. Im Inland sind insgesamt 453 Millionen Liter oder pro Kopf 57,3 Liter konsumiert worden.²³ Wie die Spirituose unterliegt auch das Bier einer Verbrauchssteuer.²⁴ Daraus resultierten im Jahr 2010 für den Bund Einnahmen von 112 Millionen Franken. Im Gegensatz zur Spirituosensteuer sind die Einnahmen aus der Biersteuer nicht zweckgebunden und fliessen in ihrer Gesamtheit den allgemeinen Bundesmitteln zu.

2010 wurden in der Schweiz rund 280 Millionen Liter *Wein* getrunken. Auf Rotwein entfielen rund 193 Millionen Liter, auf Weisswein rund 87 Millionen Liter. Etwas mehr als ein Drittel des konsumierten Weins stammte aus einheimischem Anbau: Im Inland hergestellt wurden insgesamt 104 Millionen Liter, eingeführt rund 194 Millionen Liter, davon 138 Millionen Liter Rotwein.²⁵ Ob Wein – wie Bier und Spirituosen – einer Verbrauchssteuer unterliegen soll, war im 20. Jahrhundert Gegenstand mehrerer Volksabstimmungen. Die Begehren wurden jedoch deutlich ablehnt.

1.2.5 Alkoholische Mischgetränke

Süsse, spirituosenbasierte Fertig-Mischgetränke werden als Alcopops bezeichnet.

Dank ihrem hohen Zuckergehalt avancierten sie ab 2001 vor allem bei Jugendlichen innert kürzester Zeit zu grösster Beliebtheit. Im Jahr 2002 wurden in der Schweiz 40 Millionen Flaschen Alcopops verkauft. Im Kampf gegen den Jugendalkoho-

¹⁹ Vgl. Art. 131 Abs. 3 BV (SR 101).

²⁰ Vgl. Art. 104 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10), Art. 78 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20).

²¹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Biersteuer (BSStG; SR 641.411).

²² So namentlich: Verordnung vom 14. November 2007 über den Rebbaubau und die Einfuhr von Wein, (Weinverordnung; SR 916.140); Verordnung des BLW vom 17. Januar 2007 über die Liste von Rebsorten zur Anerkennung und zur Produktion von Standardmaterial und das Rebsortenverzeichnis, (Rebsortenverordnung; SR 916.151.7); Verordnung vom 6. Dezember 1994 über Finanzhilfen an Vergütungen nach dem Landwirtschaftsgesetz, (Landwirtschaftliche Vergütungsverordnung; SR 916.013).

²³ Schweizer Biermarkt in Zahlen 2010

²⁴ Vgl. Art. 131 BV (SR 101).

²⁵ Das Weinjahr 2010

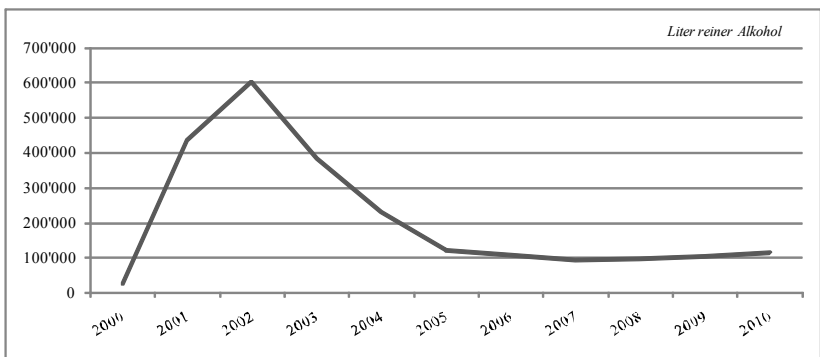
lismus führte der Bund 2004 eine Sondersteuer auf Alcopops ein, die mit 116 Franken pro Liter reinen Alkohols der vierfachen Spirituosensteuer entspricht.²⁶

Aus einer gesundheitspolitischen Optik ist die Sondersteuer ein Erfolg:

- Die der Steuer unterstellten Alcopops sind teurer geworden und deshalb trotz beachtlicher Kaufkraft der Jugendlichen preislich weniger attraktiv.²⁷
- Spirituosenbasierte Fertig-Mischgetränke mit angepasster Rezeptur sind weniger süss. Deshalb stossen sie vor allem bei den Jugendlichen auf eine weniger grosse Beliebtheit.
- Der Import von Alcopops brach weiter ein.
- Obwohl namentlich der Import von Wodka in der fraglichen Zeit deutlich zunahm²⁸, verlagerte sich der Konsum der Jugendlichen nur teilweise auf selbstgemixte spirituellenbasierte Mischgetränke.²⁹

Abbildung 7

Entwicklung des Imports von Alcopops



Mittlerweile gelangen neue alkoholische Mischgetränke auf den Markt, die weniger gesüsst sind oder zum Teil an Stelle von Spirituosen Bier oder Wein (sog. Gärpops) enthalten. Auch sie sprechen mit ihrer geschmacklichen Ausrichtung und ihrer poppigen Aufmachung vor allem jugendliche Konsumenten an, fallen jedoch nicht unter die Sondersteuer.

²⁶ Vgl. Art. 23^{bis} Abs. 2^{bis} AlkG (SR 680).

²⁷ Zur Kaufkraft von Konsumenten zwischen 16 und 34 Jahren bzw. ihren Ausgaben für alkoholische Getränke siehe: Institut LINK 2009.

²⁸ Der Import von Wodka stieg zwischen 2004 und 2005 um mehr als 20 Prozent (vgl. Alkohol in Zahlen 2010, S. 16). Im Jahr 2010 lag er gar um knapp 95 Prozent über dem Niveau von 2004. Vgl. Alkohol in Zahlen 2011, S. 16.

²⁹ Gmel/Rehm/Kuntsche/Wicki/Grichting 2008

1.2.6 Alkoholhaltige Nahrungsmittel

Eine Vielzahl von Nahrungsmitteln enthält Alkohol zu Aroma- oder Konservierungszwecken. Nachfolgend einige Beispiele:

Nahrungsmittel	Mögliche Inhalte
Div. Dessert-Speisen (Glace, Crème etc.)	Spirituosen
Div. Patisserie/Konfekt (Schwarzwälder-, Kirschtorte)	Spirituosen
Div. Schokolade (Kirsch-Stängeli, Pralinen)	Wein (Champagner), Spirituosen
Einzelne Konfitüre-Spezialitäten (z.B. Whisky-Konfitüre)	Spirituosen/Ethanol, Wein
Div. Fertig-Suppen	Spirituosen/Ethanol, Wein
Div. Fertig-Saucen und -Marinaden	Spirituosen/Ethanol, Wein, Bier
Div. Fertig-Fleischgerichte (z.B. Wildgerichte, Coq au vin)	Wein, z.T. Spirituosen/Ethanol
Div. Fertig-Fischgerichte (z.B. Fischragout)	Wein, z.T. Spirituosen/Ethanol
Einzelne Gemüse-Spezialitäten (z.B. Sauerkraut, Rotkohl)	Wein, z.T. Spirituosen/Ethanol
Einzelne Käse-Spezialitäten (z.B. Fondue, Stilton mit Portwein)	Wein, z.T. Spirituosen
Kefir	Ethanol (Eigengärung)
Essig	Wein, Spirituosen/Ethanol (z.T. Eigengärung)
Div. Früchte (z.B. Himbeeren, Bananen)	Ethanol (Eigengärung)

Spirituosenhaltige Nahrungsmittel sind in der Schweiz ab einem Alkoholgehalt von 1,2 Volumenprozent steuerpflichtig. Auf bierhaltigen Nahrungsmitteln fällt die Biersteuer erst ab einem Gehalt von mehr als 5 Litern reinen Alkohols pro 100 kg an. Auf weinhaltigen Nahrungsmitteln wird keine Verbrauchssteuer erhoben.

1.3 Alkohol als Konsumgut

1.3.1 Veränderter Markt

Der Markt für alkoholische Getränke hat sich seit der Einführung der Handels- und Werbebeschränkungen in den 1980er-Jahren erheblich gewandelt.

Die Globalisierung vernetzte vormals weitgehend unabhängige Volkswirtschaften zu einer Weltwirtschaft. Voraussetzung für diesen wirtschaftlichen Wandel war der Abbau von Markthemmnissen, womit die Erschliessung neuer Absatzmärkte ermöglicht wurde. Die Ausformung dieser globalen Marktwirtschaft und der damit einhergehende Ausbau der Verkehrsinfrastruktur liessen das Warenangebot anwachsen, zumal dadurch auch die Preise für ausländische Produkte gesenkt werden konnten.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs traten in Europa zusätzliche Anbieter mit neuen und teilweise ausgesprochen günstigen Produkten auf den Markt. Die EU-Osterweiterung beschleunigte dabei die Integration dieser Märkte in den europäischen Wirtschaftsraum. Neue Technologien wie Internet und Mobiltelefonie eröffneten ferner neuartige, leicht zugängliche und schnellere Handels-, Distributions- und Werbekanäle.

In der Schweiz nahm parallel dazu der Wohlstand der Bevölkerung zu. Die nominalen Arbeitszeiten sanken, während das verfügbare Einkommen anstieg.³⁰ Ausserberuflichen Aktivitäten kam deshalb eine wachsende Bedeutung zu, nicht lebensnotwendige Güter wurden für grosse Teile der Bevölkerung erschwinglicher. Damit veränderte sich in vielen Gesellschaftsschichten auch die Wertschätzung: Waren früher eher berufsbezogene Tätigkeiten Objekte individueller und gesellschaftlicher Wertschätzung, stehen heute vermehrt neben- und ausserberufliche Aktivitäten im Zentrum. Öffnungszeiten im Detailhandel und beim Ausschank wurden liberalisiert und damit wichtige Pfeiler der 24-Stunden-Gesellschaft errichtet. Zudem stieg in der Bevölkerung das Gesundheitsbewusstsein.

Veränderte Werthaltungen sowie die erhöhte Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit nicht lebensnotwendiger Güter lassen vermuten, dass der Konsum von Alkohol in den letzten Jahren gestiegen ist. Wider Erwarten hat jedoch der Konsum reinen Alkohols pro Kopf und Jahr in den letzten Jahrzehnten abgenommen: Seit 17 Jahren liegt er unter 10 Litern pro Kopf, seit 7 Jahren sogar unter 9 Litern. Damit steht die Schweiz im internationalen Vergleich im Mittelfeld.

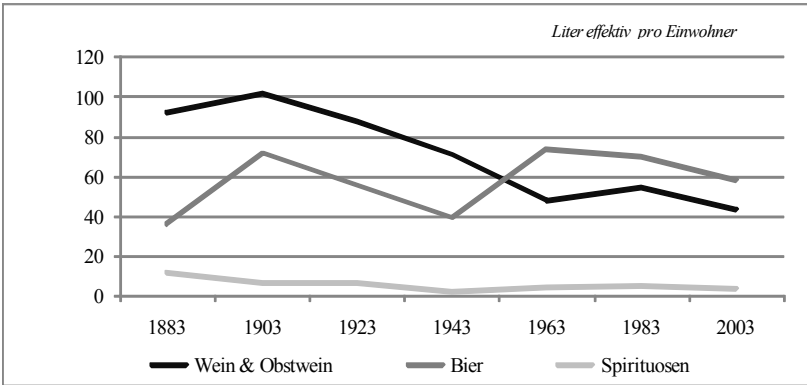
1.3.2 Alkoholkonsum in der Schweiz

Als *Konsumgut oder Genussmittel* sind alkoholische Getränke seit jeher ein fester Bestandteil unseres gesellschaftlichen Lebens, wobei sich die Konsummuster je nach Art des Getränkes deutlich unterscheiden können.

Mit den Jahren wandelten sich nicht nur die Konsummengen, sondern auch die Vorlieben:

³⁰ Betrug 1980 die durchschnittliche, nominelle Arbeitszeit rund 44 Stunden, sank diese bis 2005 auf 41,6 Stunden. Quelle: Bundesamt für Statistik BFS.

Entwicklung des inländischen Konsums alkoholischer Getränke seit 1883

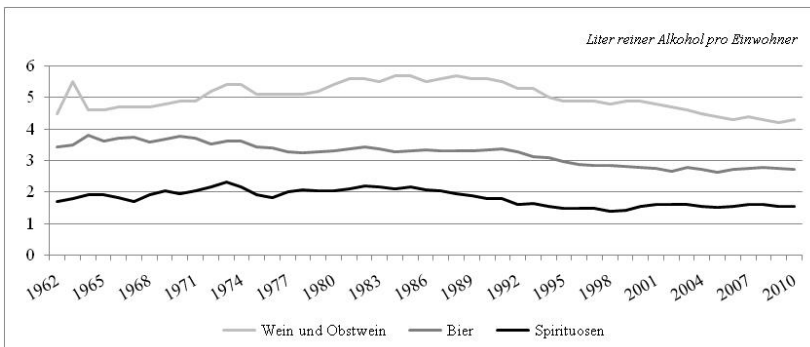


Zwischen 1883 und 2003 hat sich die Menge des pro Kopf konsumierten Weins in der Schweiz halbiert. Noch deutlicher fällt der Rückgang bei den Spirituosen aus. Zugenommen hat dagegen der Konsum von Bier. Er fällt, gemessen in effektiven Litern, seit den 1960er-Jahren höher aus als der Pro-Kopf-Konsum von Wein (siehe dazu Abb. 8).

Gesundheitspolitisch aussagekräftig sind jedoch nicht die effektiven Konsummengen, sondern die Konsummengen in Litern reinen Alkohols. Abbildung 9 zeigt, dass nicht Bier, sondern nach wie vor der Wein die Spitzenposition unter den alkoholischen Getränken einnimmt:

Abbildung 9

Inländischer Alkoholkonsum pro Einwohner



50 Prozent des in der Schweiz pro Kopf konsumierten *reinen* Alkohols wird über Wein konsumiert, gefolgt von Bier mit einem Anteil von 30 Prozent. Der Anteil der Spirituosen ist mit knapp 20 Prozent verhältnismässig gering.

Auch effektiv ist der Alkoholkonsum in den letzten 20 Jahren zurückgegangen. Bestätigt wurde dieser Trend im Jahr 2010: Trotz eines leichten Konsumanstiegs beim Wein sank der Pro-Kopf-Konsum um 0,1 auf 8,5 Liter reinen Alkohols.³¹ In ihrem Bericht «European Status Report on Alcohol and Health 2010» attestiert die WHO der Schweiz einen stabilen Pro-Kopf-Alkoholkonsum.³²

Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung pflegt heute einen verantwortungsvollen Umgang mit alkoholischen Getränken, bei dem der Genuss im Vordergrund steht. Diesem Umstand ist bei Erlass der neuen Bundesverfassung Rechnung getragen worden.³³

Dennoch gibt es auch heute noch einen – wenn auch kleinen – Teil der Bevölkerung, der einen aus gesundheitlicher und gesellschaftlicher Sicht problematischen Konsum an den Tag legt. Eine Pionierstudie des BAG schätzt die sozialen Kosten der Alkoholabhängigkeit für die Schweiz für das Jahr 1998 auf 6,5 Milliarden Franken. In diesen Kosten enthalten sind neben direkten (11 Prozent) und indirekten Kosten (22 Prozent) auch die immateriellen Kosten des Alkoholmissbrauchs (66 Prozent).³⁴

1.3.3 Alkoholkonsumverhalten junger Menschen im Besonderen

In den vergangenen Jahren sind insbesondere junge Menschen mit problematischem Alkoholkonsum aufgefallen. Die EAV liess deshalb im Jahr 2009 das Konsumverhalten von Jugendlichen durch das LINK-Institut in Lausanne näher prüfen.³⁵ Insgesamt wurden 2000 Personen im Alter von 16 bis 34 Jahren befragt.

Die Studie weist vier Getränke Kategorien aus: Spirituosen, Bier und Wein sowie weitere alkoholische Getränke (Alcopops, Aperitif, Liköre etc.). Auf die ersten drei Kategorien entfallen 95 Prozent des Alkoholkonsums, auf die vierte Kategorie 5 Prozent.

Dabei zeigte sich, dass der Spirituosenkonsum namentlich bei 16- bis 19-Jährigen hoch ist, auch in Form selbstgefertigter Mischgetränke. Mengenmässig liegt jedoch der Konsumanteil von Bier und Wein mit 86 Prozent deutlich höher. Gemäss der letzten Gesundheitsbefragung Schweiz (Mai 2009) konsumieren jedoch junge Menschen zwischen 15 und 24 Jahren vergleichsweise mehr Spirituosen als andere Alterskategorien.³⁶

³¹ Alkohol in Zahlen 2011, S. 21

³² WHO, European Status Report on Alcohol and Health 2010

³³ Schrieb Art. 32^{bis} der Bundesverfassung von 1874 noch vor, die Alkoholgesetzgebung so zu gestalten, «dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert», verpflichtet heute Art. 105 der Bundesverfassung von 1999 (SR 101) den Bund, «insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung» zu tragen.

³⁴ Nationales Programm Alkohol 2008–2012 (NPA), S. 25.

Als direkt werden die Kosten für medizinische Behandlungen bezeichnet, die alkoholbedingte Krankheiten und Unfälle verursachen. Die indirekten Kosten umfassen die Produktionsausfälle aufgrund von alkoholbedingtem vorzeitigem Tod, alkoholbedingter Invalidität oder Arbeitslosigkeit. Als immaterielle Kosten gelten die Verminderung der Lebensqualität infolge alkoholbedingter Krankheiten und Unfälle sowie die negativen Auswirkungen auf die Angehörigen (psychosoziale Störungen und Verhaltensstörungen).

³⁵ Institut LINK 2009

³⁶ Notari/Delgrande/Maffli 2009

Mehr als zwei Drittel der befragten 18- bis 20-Jährigen gaben im Rahmen der LINK-Studie an, von Jugendlichen unter 16 bzw. unter 18 Jahren zum stellvertretenden Kauf alkoholischer Getränke angehalten worden zu sein. Die Hälfte der Befragten kam der Bitte der Jugendlichen nach und gab ihnen die gekauften alkoholischen Getränke weiter. Mit diesen Praktiken gelangen Jugendliche unter 16 bzw. unter 18 Jahren an alkoholische Getränke, obwohl sie das gesetzliche Abgabalter 16/18 noch nicht erreicht haben. Auch im Handel – das heisst im Detailhandel sowie in den Ausschankbetrieben – erhalten sie nach wie vor alkoholische Getränke, obwohl diese Möglichkeit mit konsequenter Durchführung von Testkäufen zunehmend erschwert wird.

Die LINK-Studie belegt zudem, dass die Kaufkraft der 16- bis 34-Jährigen sehr hoch ist und dass deren Ausgaben für alkoholische Getränke entsprechend bedeutend sind. Um das Konsumverhalten dieser Bevölkerungsgruppe erkennbar beeinflussen zu können, müsste in der Schweiz der Kaufpreis für alkoholische Getränke deutlich erhöht werden.

Diese Auslegung steht jedoch im Widerspruch zu anderen internationalen Studien die aufzeigen, dass bereits eine geringe Preiserhöhung einen Einfluss auf den Konsum haben.³⁷

1.4 Auswirkungen des Alkoholkonsums

Gemäss dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) gehört Alkohol zu den fünf wichtigsten Krankheitsfaktoren und verursacht in der Schweiz 9 Prozent der gesamten Krankheitslast.³⁸ 2000 Todesfälle pro Jahr stehen in der Schweiz in direktem Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum.³⁹ Pro Tag werden sechs Jugendliche bzw. junge Erwachsene im Alter zwischen 10 und 23 Jahren mit Diagnose Alkoholvergiftung⁴⁰ in ein Schweizer Spital eingeliefert.

Der problematische Alkoholkonsum betrifft alle Altersklassen. In der Tendenz sind Jugendliche vom Rauschtrinken, die Gruppe der über 50-Jährigen vom chronischen Alkoholkonsum betroffen.

Die gesundheitlichen und sozialen Folgen des Alkoholkonsums sind Thema einer schier unüberblickbaren Zahl wissenschaftlicher Studien aus dem In- und Ausland.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Metaanalysen, die einen wissenschaftlich konsolidierten Überblick über die Ergebnisse der wichtigsten Studien ermöglichen. Im Anhang findet sich eine Übersicht über die konsultierten Metaanalysen.

³⁷ SCHARR University of Sheffield, 2008

³⁸ Botschaft vom 30. Sept. 2009 zum Präventionsgesetz (BBl 2009 7071)

³⁹ Rehm/Roerecke/Patra 2006

⁴⁰ Wicki/Gmel 2009

1.4.1 **Gesundheitliche Auswirkungen**

Weltweit lassen sich vier von hundert Todesfällen direkt auf den Konsum von Alkohol zurückführen. Alkohol gilt neben Tabak als eine der wichtigsten Todes- und Krankheitsursachen.

Gewisse Krankheiten weisen einen offensichtlichen und direkten Bezug zum Alkoholkonsum auf, so namentlich die Alkoholabhängigkeit, diverse Erkrankungen des Nervensystems, die alkoholische Psychose, die Leberzirrhose, Erkrankungen des Herzmuskels, die alkoholbedingte Gastritis, Alkohol-Hepatitis sowie die Alkoholvergiftung.

Verschiedene Krankheiten werden durch den Alkohol zwar nicht direkt ausgelöst, wohl aber stark begünstigt. Dazu gehören neben diversen Krebsarten (Leber, Darm, Brust) verschiedene Formen der Diabetes, Erkrankungen der Hirn- und Herzblutgefässe sowie Depressionen, die bis hin zum Selbstmord führen können. Hinzu kommen Unfälle, die auf einen übermässigen oder unangepassten Alkoholkonsum zurückzuführen sind und nicht selten tödlich enden: Verkehrsunfälle, Stürze, Ertrinken oder Verbrennungen.

Die WHO hat einen internationalen Standard entwickelt, ab welchem Mass Alkohol eine erhebliche gesundheitsschädigende Wirkung erzeugt. Er liegt für Männer bei maximal 40 Gramm Alkohol pro Tag (entspricht 3 Einheiten Bier à 3 dl, 3 Einheiten Wein à 1 dl oder 3 Einheiten Spirituosen à 2 cl) und für Frauen bei maximal 20 Gramm. Diese «Ungleichheit» zwischen den Geschlechtern ist auf die unterschiedlichen Anteile von Körperwasser und Körperfett zurückzuführen: Frauen haben im Durchschnitt mehr Körperfett und weniger Körperwasser pro Kilogramm Körpergewicht als Männer. Dadurch fällt die Blutalkoholkonzentration bei gleicher Menge konsumierten Alkohols bei einer Frau in der Regel höher aus als bei einem Mann mit demselben Körpergewicht.⁴¹

Gesundheitsrisiken hängen nicht nur von der konsumierten Menge ab, sondern auch von der Art und Weise des Konsums. Das sogenannte Rauschtrinken oder «binge drinking» gilt als besonders riskantes Konsumverhalten: Hier gilt es, innert kurzer Zeit grosse Mengen Alkohol zu trinken.

Diverse Studien attestieren einem moderaten Alkoholkonsum (unter 20 Gramm pro Tag) eine schützende Wirkung: Namentlich das Risiko von Herz-Kreislaufkrankungen, eines Schlaganfalls oder von Gallensteinen werde vermindert. Auch werde das Risiko von Diabetes gesenkt.⁴² Diverse Studien bestätigen zudem, dass ein moderater Alkoholkonsum das Risiko reduziert, an einer Herz-Kreislaufkrankung zu sterben.⁴³

Neuere Studien relativieren diese Ergebnisse: Die positiven Auswirkungen eines moderaten Alkoholkonsums würden überbewertet.⁴⁴ Eine neue britische Studie stellt eine gesundheitsfördernde Wirkung von Alkohol gar in Abrede und postuliert, dass Alkohol das Krebsrisiko selbst bei Konsum von Kleinstmengen erhöht.⁴⁵

41 Sucht Info Schweiz (Hrsg.) 2011

42 U.a. Ashley/Rehm/Bondy/Single/Rankin 2000

43 Ronskley/Brien/Turner/Mukamal/Ghali 2011, S. 342

44 Fillmore/Kerr/Stockwell/Chikritzhs/Bostrom 2006

45 Schütze (Hrsg.) 2011

1.4.2 Altersabhängige Auswirkungen

Knapp 34 Prozent aller krankhaften Fehlfunktionen, die auf Alkohol zurückzuführen sind, treten im Alter von 15 bis 29 Jahren auf, ca. 31 Prozent zwischen 30 und 44 und 22 Prozent zwischen 45 und 49 Jahren.

Kinder und Jugendliche reagieren gesundheitlich stärker auf den Konsum von Alkohol als Erwachsene: Ihre Organe befinden sich noch in der Entwicklung und reagieren deshalb empfindlicher auf Alkohol. Hinzu kommt, dass Kinder und Jugendliche über wesentlich weniger Erfahrungen im Umgang mit Alkohol verfügen und damit dessen Risiken tendenziell unterschätzen. Ein übermässiger und häufiger Alkoholkonsum bereits ab 14 oder 15 Jahren erhöht nicht nur das Risiko einer Alkoholabhängigkeit, sondern auch das Risiko einer instabilen psychischen Gesundheit, einer begrenzten Bildungsfähigkeit und einer erhöhten Bereitschaft zu kriminellen Verhalten.

Alkoholkonsum kann bei Jugendlichen jenen Teil des Gehirns beeinträchtigen, der für die Lernprozesse verantwortlich ist. Sehr starker Alkoholkonsum kann bis hin zu irreversiblen Schädigungen des Hirns führen.

1.4.3 Soziale Auswirkungen

Die Wissenschaft hat sich eingehend mit dem Alkoholkonsum und seinen negativen sozialen Auswirkungen auseinandergesetzt, die sich vor allem in Gewalt (Verbrechen, häusliche oder eheliche Gewalt, familiäre Funktionsstörungen), Störungen der öffentlichen Ordnung, finanziellen Problemen und Schwierigkeiten bei der Ausbildung niederschlagen.

Die sozialen Kosten des Alkoholkonsums gehen zu Lasten der ganzen Gesellschaft. Allerdings lässt sich die direkte Ursächlichkeit des Alkohols wissenschaftlich nur schwer beweisen. Alkohol ist einer von vielen Einflussfaktoren, die miteinander in Wechselwirkung stehen und das soziale Verhalten beeinflussen.

1.5 Hoheitliche Massnahmen zur Begrenzung des Alkoholkonsums

Obwohl der Grossteil der Bevölkerung einen verantwortungsvollen Umgang mit Alkohol pflegt, sind staatliche Massnahmen angezeigt: Alkohol ist kein gewöhnliches Lebensmittel und kann beim einzelnen Konsumenten negative Auswirkungen zeigen, die schliesslich die ganze Gesellschaft zu tragen hat.

Staatliche und damit hoheitliche Massnahmen zur Begrenzung des Alkoholkonsums haben eine lange Tradition und reichen bis zu einem vollständigen Verbot des Konsums, wie dies beispielsweise in einzelnen arabischen Staaten bis heute der Fall ist. Westliche Staaten erhöhen demgegenüber über Steuern den Preis und beschränken den Handel sowie die Werbung. Jedoch auch in westlichen Staaten lassen sich begrenzte Konsumverbote im öffentlichen Raum finden.

Nachfolgend findet sich ein Überblick über die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Wirksamkeit solcher Massnahmen. Die Basis bilden auch hier Metaanalysen.

1.5.1 Preisliche Massnahmen

Preisliche Massnahmen können aus wissenschaftlicher Sicht zu den effizientesten Massnahmen in der Alkoholpolitik gehören, obwohl damit auch negative Effekte wie Schmuggel und illegale Produktion einhergehen.

Preisliche Massnahmen wirken sich vor allem bei Jugendlichen und bei Alkoholabhängigen aus. Allerdings sind diese Massnahmen nur dann im Sinne einer gesamtheitlichen Betrachtung effektiv, wenn die Substitutionsmöglichkeiten gering sind. So führte die Schweiz im Jahr 2004 eine hohe Sondersteuer auf Alcopops ein. Der Verkauf der vor allem bei Jugendlichen auf grosse Beliebtheit stossenden Mixgetränke brach zusammen. Insofern zeigt das Beispiel, dass Steuererhöhungen sich insbesondere bei Jugendlichen konsumreduzierend auswirken können. Allerdings umgingen die Jugendlichen die Sondersteuer teilweise, indem sie die Mischgetränke selber zu mixen begannen. Zudem stieg der Verkauf von bier- und weinbasierten Mischgetränken an, die ebenfalls von der Sondersteuer ausgenommen sind (zu den Alcopops siehe vorne, Ziff. 1.2.5).

Verschiedene Anbieter nutzen gezielte Preissenkungen auf alkoholischen Getränken als verkaufsfördernde Massnahmen. Bekannt sind namentlich sogenannte Happy Hours. Eine Vielzahl von Studien belegt den direkten Bezug zwischen Happy Hours und Rauschtrinken einerseits sowie – bei Jugendlichen – der auf Alkoholkonsum zurückzuführenden Vergiftungen andererseits.⁴⁶

1.5.2 Massnahmen zur Einschränkung der Erhältlichkeit

Eine wachsende Zahl von Studien bestätigt den Zusammenhang zwischen der Dichte der Verkaufsstellen für alkoholische Getränke und gewissen mit deren Konsum einhergehenden Problemen wie Gewalt und Vandalismus.

Die Wissenschaft weist auch einen direkten Konnex zwischen den Öffnungszeiten von Verkaufsstellen und dem Alkoholkonsum aus: Je ausgedehnter die Öffnungszeiten, desto deutlicher ist ein Trend zum erhöhten Konsum von Alkohol und zu damit verbundenen negativen Nebeneffekten feststellbar.

Je höher das Abgabalter, desto schwieriger wird es für Jüngere, Alkohol im Handel beziehen zu können. Namentlich bestätigen diverse Studien, dass das in den USA auf 21 Jahre erhöhte Abgabalter einen Rückgang der Strassenverkehrsunfälle um 16 Prozent zur Folge hatte.⁴⁷

1.5.3 Werbebeschränkungen

Alkoholwerbung prägt die Einstellung zum Konsumgut Alkohol positiv – insbesondere bei Kindern und Jugendlichen. Jugendliche, die häufiger Alkoholwerbung ausgesetzt sind, trinken auch mehr.

⁴⁶ Siehe dazu der Quellennachweis konsultierter Metaanalysen in Anhang III.

⁴⁷ Siehe dazu der Quellennachweis konsultierter Metaanalysen in Anhang IV.

In den sozialen Netzwerken wie *Facebook* oder *Twitter* werden Produkte und Werbung auf eine neue Weise an junge Menschen herangebracht. Wissenschaftliche Studien über diese neue Form der Werbung und deren Wirkung fehlen noch.⁴⁸

1.6 Exkurs: Werbung im Internet

Für die Bewerbung von Alkohol hat das Internet in den letzten Jahren an besonderer Bedeutung gewonnen. Werbung im Internet bedeutet allerdings nicht nur Werbung in Form von traditionellen Anzeigen; diese gibt es selbstverständlich «online» ebenso wie «offline». Das Internet hat andere Werbeformen entstehen oder attraktiv werden lassen, die zwar nicht immer grundlegend neue Konzepte darstellen, mit denen sich aber erst dank dem Internet ein breites Publikum effizient ansprechen lässt. Ein Beispiel sind Werbevideos, die über für jedermann zugängliche Plattformen wie zum Beispiel *Youtube* frei von jeder Alterskontrolle und grenzüberschreitend verbreitet werden können. Diese Videos sind meist nicht klassische TV-Werbespots, sondern beispielsweise Musikvideos, in denen das zu bewerbende Produkt nur am Rande, aber trotz allem klar und deutlich zum Einsatz kommt. Das meist junge Zielpublikum findet Gefallen an diesen Videos, und schon nach kurzer Zeit kommt es dank Mund-zu-Mund-Werbung im Internet zu Hunderttausenden oder sogar Millionen von Abrufen. Für den Anbieter fallen notabene nur die Produktionskosten an. Andere Beispiele sind Apps für Smartphones (z.B. zum Thema Cocktails mixen), die zugleich Werbeträger sind, Websites mit Gewinnspielen und anderen Attraktionen, Marken-Auftritte in virtuellen Welten oder Social-Media-Plattformen wie *Facebook*, auf denen Moderatoren z.B. in Online-Diskussionsforen für Gespräche rund um ein Produkt sorgen. Da werden Besucher etwa aufgefordert, Vorschläge zu machen, womit oder in welchem Rahmen sich ein bestimmtes Produkt genießen lässt – und diese beteiligen sich rege am Dialog. Dabei erlauben viele der neuen Plattformen ein weitreichendes Targeting, d.h. Werbung kann so gebucht werden, dass sie nur Personen mit einem bestimmten Profil (z.B. Jugendliche) gezeigt werden, auch wenn sich das Mediengefäß an sich an ein viel breiteres Zielpublikum richtet.

Für den Handel mit Alkohol spielt das Internet eine weniger zentrale Rolle, doch sind auch hier eine Vielzahl von Anbietern präsent – vom Grossverteiler über den auch grenzüberschreitend tätigen Spezialitätenversand bis hin zum Privatverkauf über Auktionsplattformen. Vorgeschriebene Alterskontrollen werden allerdings nicht immer konsequent durchgeführt und bei gewissen Bereichen (Privatverkäufen) dürften sie die Ausnahme sein. Immerhin eignet sich das Internet nicht für Spontankäufe. Verfahren und Dienstleistungen, die auch bei Online-Geschäften eine Alterskontrolle mit mehr oder weniger Umgehungsmöglichkeiten zulassen, gäbe es (Kreditkarte als Altersnachweis, Prüfung des Codes auf der ID oder Kopie der ID, Zustellung nur an Erwachsene), wenn auch die Zusatzkosten ein limitierender Faktor sind.

Schon bisher war es nicht schwer zu begründen, warum die bestehenden Beschränkungen für Werbung und Handel mit Alkohol auch auf die erwähnten Aktivitäten im Internet angewandt werden müssen, sind die Bestimmungen doch weitgehend technologieneutral formuliert. Die Herausforderungen sind anderer, komplexerer Natur.

⁴⁸ Siehe dazu der Quellennachweis konsultierter Metaanalysen in Anhang V.

Als Bestimmungen des öffentlichen Rechts gelten die Beschränkungen beispielsweise nur für Sachverhalte, die sich in der Schweiz abspielen. Allerdings kann hierfür die Auswirkung einer Werbung in der Schweiz ausreichen, falls sie genügend gewichtig ist. Im Falle von Werbung auf ausländischen Servern muss also beispielsweise geprüft werden, ob und wie sie auf ein Publikum (auch) in der Schweiz ausgerichtet ist, damit eine Anwendbarkeit der Werbevorschriften überhaupt in Frage kommt. Doch selbst wenn dies der Fall ist, stellt sich noch immer die Frage der Möglichkeit einer zwangsweisen Durchsetzung der Schweizer Verbote, wenn sich die Akteure im Ausland befinden. Spätestens hier scheitert die Durchsetzung faktisch, selbst wenn die verantwortlichen Personen sich identifizieren lassen sollten. Allerdings kann an die Kooperationsbereitschaft derjenigen Internet-Provider appelliert werden, deren Online-Plattformen für Verstösse genutzt werden. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass dieser Ansatz jedenfalls bei deutlichen Fällen durchaus funktionieren kann. Kommerzielle Plattformbetreiber verfügen üblicherweise über selbstauferlegte Beschränkungen für Drittwerbung, die sogar über das lokale Recht hinausgehen können (z.B. komplettes Verbot von Spirituosenwerbung). Verstösst eine Werbung jedoch nicht gegen diese Eigenregeln, sperren Provider Inhalte höchstens lokal, wenn dies eine Behörde verlangt (z.B. durch Anpassung des Schweizer Angebots, falls es ein solches gibt, oder durch Sperrung von Zugriffen aus diesem Land). Ein zwangsweises Vorgehen gegen unkooperative Provider im Ausland lohnt sich meist nicht. Daran ändern auch etwaige Schweizer Tochtergesellschaften dieser Provider nichts, da sie normalerweise nicht die Betreiber der fraglichen Plattformen sind. Auch ist anerkannt, dass solche sog. Hosting-Provider grundsätzlich nicht verpflichtet sind, die Angebote ihrer Kunden präventiv zu prüfen, sie also letztlich nur auf Zuruf tätig werden müssen. Der Ansatz, auf Seiten der Abrufer in der Schweiz zwangsweise Internet-Sperren zu errichten, wie sie immer wieder für andere illegale Inhalte gefordert wurden und werden, ist nach wie vor nicht praktikabel (u.a. wegen Problemen der Identifikation, der grossen Zahl und den Nebenwirkungen auf legitime Inhalte). Es wird auch bezweifelt, dass solche Sperren unter geltendem Recht angeordnet werden könnten.

2 Alkohopolitik des Bundes

Die Alkohopolitik des Bundes umfasst Massnahmen, die sich entweder an die Bevölkerung richten (Verhaltensprävention) oder sich angebotsseitig auswirken und dem Handel mit und der Werbung für alkoholische Getränke Beschränkungen auferlegen (Verhältnisprävention). Hinzu kommen steuerliche Vorgaben.

2.1 Rückblick

Strategie der Produktionsverknappung

Die Alkohopolitik des Bundes ist – zumindest in ihren Ursprüngen – primär eine Politik rund um die gebrannten Wasser. 1885 erhielt der Bund die verfassungsrechtliche Kompetenz zur gesetzlichen Regelung gebrannter Wasser. Danach wurde das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1886 betreffend gebranntes Wasser erlassen, dessen Grundausrichtung die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der Bevölkerung Ende des 19. Jahrhunderts widerspiegelt: Die gebrannten Wasser – und insbesondere

der Kartoffelschnaps – wurden als Bedrohung des gesellschaftlichen Fortschritts bekämpft und deshalb rigiden Beschränkungen unterworfen. Auf dieses erste Alkoholgesetz gehen die bis heute geltenden Bundesmonopole auf der Herstellung und der Einfuhr gebrannter Wasser zurück.

Der Verzicht, die Fruchtbrände ebenfalls der Alkoholgesetzgebung zu unterstellen, führte dazu, dass nach 1886 das Brennen von Obst (Fruchtbrand) sprunghaft zunahm. Es drohte ein erneutes Aufflammen der «Schnapspest».

Mit der Verfassungsänderung von 1930 wurde die Bundeszuständigkeit auf sämtliche Spirituosen ausgedehnt. 1932 erliess der Bund das bis heute geltende AlkG.

Das AlkG und damit die umfassende rechtliche Regelung der gebrannten Wasser bilden den Ursprung der Alkoholpolitik des Bundes. In seiner Botschaft vom 1. Juni 1931⁴⁹ zum Entwurf des geltenden AlkG nannte der Bundesrat die folgenden drei mit dem neuen AlkG zu verwirklichenden Hauptziele:

1. Verminderung des Branntweinverbrauches;
2. zweckmässige Verwertung der Brennereirohstoffe und zweckmässige Gestaltung des Brennens und der Verwertung gebrannter Wasser;
3. Erzielen vermehrter Einnahmen für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Als wichtigstes Instrument zur Erreichung dieser Ziele sieht das Gesetz neben drei Bundesmonopolen eine Verbrauchssteuer vor, flankiert von einem umfassenden Aufsichts- und Kontrollsystem.

In der Folge liess sich der Bund von der Strategie der Produktionsverknappung leiten: Unter anderem kaufte er 30 000 Brennkessel auf und vernichtete sie, unterstützte finanziell sowie faktisch das Fällen von Millionen von Obstbäumen und kaufte Kernobstbrand auf.

Die Besteuerung von Bier stand ursprünglich nicht im Zeichen der Gesundheits- und damit der Alkoholpolitik. Vielmehr geht sie auf den Finanzbedarf des Bundes im Vorfeld des zweiten Weltkrieges zurück.⁵⁰ Erst seit 2007 findet sich mit Artikel 1 Absatz 2 BStG die Verpflichtung des Bundes auf den Jugend- und Gesundheitsschutz.

Auf Wein erhob der Bund nur vorübergehend – das heisst in den Jahren um den zweiten Weltkrieg – eine Verbrauchssteuer, wobei auch hier finanzpolitische Überlegungen massgebend waren. Zudem sollten die einheimischen Weinproduzenten «weder unmittelbar noch mittelbar» davon belastet werden, wie der Bundesrat in

⁴⁹ BBl 1931 I 697f

⁵⁰ In seiner Botschaft vom 12. Mai 1926 betreffend die Erhebung von Zollzuschlägen auf Gerste, Malz und Bier (siehe BBl 1926 I 661) führte der Bundesrat aus: «Mit Rücksicht auf die Schwierigkeiten, denen eine derartige Steuer [gemeint: Steuer auf allen alkoholischen Getränken] bei unserer demokratischen Denkweise begegnen würde, und im Hinblick auf den Umstand, dass der endgültige Entscheid dem Volke vorbehalten bleibt, erachtet der Bundesrat eine solche Vorlage an das Volk als unopportun. Dagegen ist er entschlossen, die Besteuerung des Alkohols im Branntwein kräftig zu fördern. Des Weiteren schlägt er Ihnen eine Erhebung von Zollzuschlägen auf den Rohstoffen, welche für die Herstellung von Bier bestimmt sind, sowie auf dem Biere selbst vor.» Die direkte Besteuerung des Biers folgte 1933. Siehe u.a. Botschaft des Bundesrates vom 2. Sept. 1933 betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes (BBl 1933 II 197).

seiner Botschaft vom 4. August 1934⁵¹ über die eidgenössische Getränkesteuer ausführte. In den 1950er-Jahren scheiterte der Bund in zwei Volksabstimmungen, mit denen er u.a. eine definitive Besteuerung von Wein einführen wollte. In den 1960er-Jahren lehnte das Volk mehrheitlich eine weitere Volksinitiative mit entsprechender Zielsetzung ab.

Strategie der Erhältlichkeitsbeschränkung: Übergang zur Regulierung des Handels

Ende der 1970er-Jahre reichte die Schweizer Guttempler-Jugend eine Volksinitiative ein, die ein Verbot von Werbung u.a. für alkoholische Getränke verlangte. Der Bundesrat beantragte dem Parlament, die Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame» Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag und mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten. Beide Räte lehnten die Initiative schliesslich ab, erwarteten jedoch, dass der Bundesrat den Wünschen der Initianten auf Gesetzes- und Verordnungsebene entgegenkommen würde.⁵² In der Folge wurden Handels- und Werbebeschränkungen ins AlkG aufgenommen. Im Rahmen der *Strategie der Erhältlichkeitsbeschränkung* wurden Lockvogelangebote und das Angebot bzw. der Verkauf von Spirituosen auf Wochenmärkten sowie die Durchführung von Gratis-Degustationen verboten. Damit wurde der Grundstein für die gesundheitspolitisch motivierte Regulierung des Handels gelegt.

Diese Politik wurde 2004 bestätigt, als die vor allem bei Jugendlichen auf äusserst grosse Beliebtheit stossenden Alcopops einer Sondersteuer unterstellt wurden, die 400 Prozent der Spirituosensteuer entspricht.⁵³

2.2 Aktuelle Situation

Mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung per 1. Januar 2000 endete der ursprüngliche Verfassungsauftrag, «die Gesetzgebung (...) so zu gestalten, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert». Neu hat der Bund im Rahmen der Alkoholgesetzgebung «insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkohols» Rechnung zu tragen.⁵⁴

2.2.1 Verbrauchssteuern auf Alkohol im Überblick

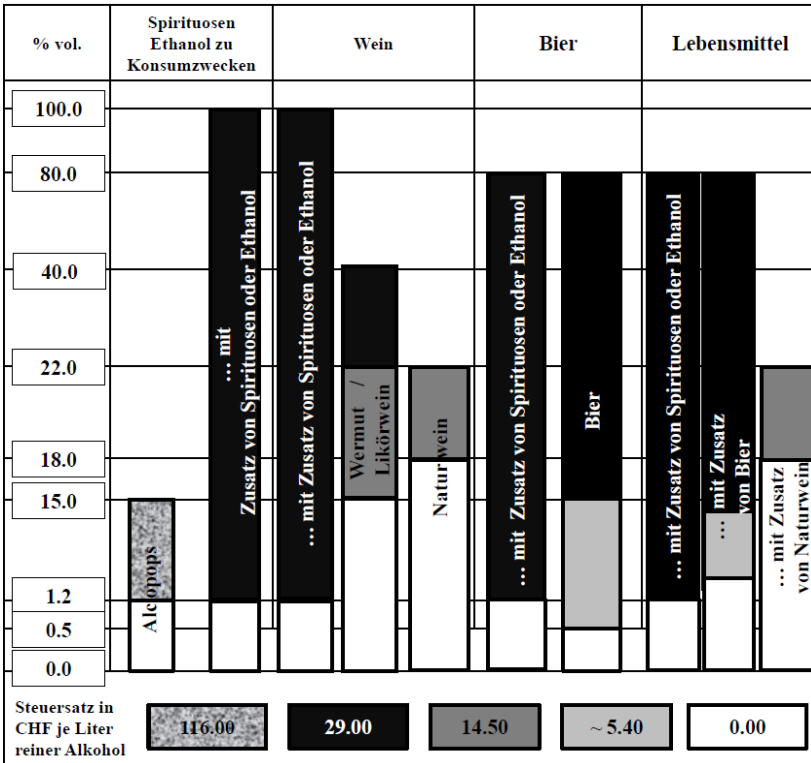
Auf alkoholhaltigen Getränken und Nahrungsmitteln erhebt der Bund basierend auf Artikel 131 BV entweder die Spirituosen- oder die Biersteuer. Die Übersicht zeigt ein höchst uneinheitliches Bild:

⁵¹ BBl 1934 II 861

⁵² Botschaft vom 11. Dezember 1978 über die Änderung des Alkoholgesetzes (BBl 1979 I 53)

⁵³ Vgl. Ziff. 1.2.5

⁵⁴ Vgl. Art. 105 BV (SR 101).



Die Bundesverfassung sieht keine Verbrauchssteuer auf Wein vor. Dennoch wird auch Wein besteuert, sofern er einen Alkoholgehalt von mehr als 18 Volumenprozenten aufweist. In diesem Fall wird nämlich angenommen, dass der Alkohol nicht ausschliesslich das Ergebnis eines natürlichen Gärprozesses ist, sondern auf die Beisetzung von Ethanol oder Spirituosen zurückzuführen ist.

2.2.2 Handels- und Werbebeschränkungen

Mehrere Bundeserlasse stellen für alkoholische Getränke zu beachtende Handels- und Werbebestimmungen auf, so namentlich das AlkG und das Lebensmittelrecht.⁵⁵ Bestimmungen von eher punktueller Natur finden sich sodann im Radio- und Fern-

⁵⁵ Die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005, (LGv; SR 817.02) stellt in Art. 11 Handels- und Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke auf, die durch Art. 4 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke, (SR 817.022.110) konkretisiert bzw. ergänzt werden.

sehrecht⁵⁶, im Bundesgesetz über das Reisengewerbe⁵⁷ sowie in der Nationalstrassenverordnung.⁵⁸ Handelsbeschränkungen und -verbote für alkoholische Getränke stellen auch die Kantone auf. In verschiedenen Kantonen und Gemeinden finden sich zudem Bestimmungen über die örtliche Zulässigkeit von Werbung für alkoholische Getränke.

Eine anlassbezogene und damit spezifische Form der Regulierung war Thema des Projekts «SIKO+», in dessen Rahmen geeignete Massnahmen zur Eindämmung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen gesucht werden sollten.⁵⁹ Diskutiert wurden unter anderem Massnahmen wie alkoholfreie Gästesektoren, die Beschränkung des Ausschanks auf Leichtbier oder eine flächendeckende Durchführung von Testkäufen in Sportstadien. Das Projekt ist insoweit beendet. Die EAV ist im Bereich des Ausschanks alkoholischer Getränke an Jugendliche weiter tätig und führt ein Alkoholmonitoring durch; die Erkenntnisse daraus werden nach Ablauf von drei Jahren sodann an die Kantone weitergegeben.

Nicht der Regulierung des Handels zuzuordnen sind demgegenüber die geplanten Massnahmen von Via Sicura.⁶⁰ Mit Massnahmen wie dem Alkoholverbot für Neulenker oder der Alkohol-Wegfahrsperrung soll primär das Verhalten der Verkehrsteilnehmer beeinflusst werden. Diese Massnahmen richten sich an die Konsumenten und beeinflussten das Angebot alkoholischer Getränke nur indirekt.

Insgesamt erfolgt die Regulierung des Handels mit alkoholischen Getränken heute auf der Basis von verschiedenen Rechtsgrundlagen mit zum Teil überlappenden Inhalten.

Auch den Jugendschutz fokussierende Werbebestimmungen finden sich in verschiedenen Erlassen, so im AlkG als auch im Lebensmittel- sowie im Radio- und Fernsehrecht.

Der Bund vollzieht lediglich die im AlkG aufgestellten Werbebestimmungen und gewährleistet damit für die Spirituosen ein schweizweit einheitliches Verständnis der Werbung für Spirituosen. Die für Bier und Wein zu beachtenden Werbebestimmungen des Lebensmittelrechts vollziehen demgegenüber die Kantone.

Noch komplexer zeigt sich die Situation beim Handel mit alkoholischen Getränken. Handelsbestimmungen finden sich einerseits auf eidgenössischer Ebene und andererseits auf der Ebene der Kantone. Für den Vollzug *all* dieser Bestimmungen zuständig sind die Kantone. Gesamtschweizerisch tätige Ausschank- und Detailhandels-

⁵⁶ Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006, (RTVG; SR **784.40**) stellt in Art. 10 Abs. 1 Bst. b ein Werbeverbot für Spirituosen auf. Art. 12 Abs. 4 RTVG verbietet das Sponsoring von Sendungen durch Hersteller von Spirituosen.

⁵⁷ Das Bundesgesetz vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden (SR **943.1**) verbietet in Art. 11 den Vertrieb alkoholischer Getränke durch Reisende.

⁵⁸ Gemäss Art. 6 Abs. 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV; SR **725.111**) dürfen Versorgungs-, Verpflegungs- und Beherbergungsbetriebe an Nationalstrassen alkoholische Getränke weder ausschenken noch verkaufen. Art. 7 Abs. 4 NSV stellt ein gleiches Verbot für Rastplätze an Nationalstrassen auf.

⁵⁹ An diesem Projekt beteiligt waren neben Organisationen des Bundes (BASPO, EAV, GS VBS, BAG) auch diverse Sportverbände wie Swiss Olympic, die Schweizerische Eishockey Nationalliga oder der Schweizerischer Fussballverband, die SBB, der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungsunternehmen, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren sowie Stadionbetreiber.

⁶⁰ Botschaft vom 20. Oktober 2010 zu Via sicura (BBl **2010** 8447)

unternehmen sind demnach mit der Gesetzgebung von 26 Kantonen und mehreren Erlassen des Bundes konfrontiert.

2.2.3 Instrumente zur Steuerung der Alkoholpolitik des Bundes

Nationales Programm Alkohol (NPA)

Das Nationale Programm Alkohol ist das Strategiepapier des Bundes, nach dem er seine Alkoholpolitik ausrichtet.

Am 22. Juni 2008 hat der Bundesrat das Nationale Programm Alkohol 2008–2012 (NPA) verabschiedet. Damit soll eine Reduktion des problematischen Alkoholkonsums⁶¹ und der Alkoholabhängigkeit erreicht werden.

Die Oberziele des NPA 2008–2012 sind:

- Gesellschaft, Politik und Wirtschaft sind für die besondere Verletzlichkeit von Kindern und Jugendlichen durch alkoholische Getränke sensibilisiert und unterstützen entsprechende Jugendschutzmassnahmen.
- Der problematische Alkoholkonsum (Rauschtrinken, chronischer und situationsunangepasster Konsum) ist reduziert.
- Die Anzahl alkoholabhängiger Personen hat abgenommen.
- Die Angehörigen und das direkte soziale Umfeld sind von den negativen Auswirkungen des Alkoholkonsums spürbar entlastet.
- Die negativen Auswirkungen des Alkoholkonsums auf das öffentliche Leben und die Volkswirtschaft haben sich verringert.
- Die staatlichen und nichtstaatlichen Akteure im Bereich Alkohol koordinieren ihre Tätigkeiten und gewährleisten gemeinsam die erfolgreiche Umsetzung des NPA.
- Die Bevölkerung kennt die negativen Auswirkungen des Alkoholkonsums und unterstützt geeignete Massnahmen, um diese zu verringern.

Präventionsgesetz

Für die künftige Alkoholprävention des Bundes wird das Präventionsgesetz von Bedeutung sein, wenn es gemäss der vom Bundesrat am 30. September 2009 verabschiedeten Botschaft⁶² beschlossen wird. Gemäss Botschaft soll mit dem Präventionsgesetz der verfassungsrechtlich verankerte Gesetzgebungsauftrag umgesetzt werden, wonach der Bund Regelungen zur Bekämpfung stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten erlässt. Mit diesem Gesetz sollen Steuerung, Koordination und Effizienz von Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmassnahmen verbessert und sowohl die Prävention wie auch die Gesundheitsförderung in

⁶¹ Von «problematischem Alkoholkonsum» wird nach internationalen Standards gesprochen, wenn durch das Konsumieren von Alkohol die eigene Gesundheit oder diejenige anderer Personen erheblich gefährdet wird und entsprechende Schäden in Kauf genommen oder verursacht werden. Als problematisch gilt auch der Alkoholkonsum von Personen, die – wie Kinder oder kranke Menschen – grundsätzlich auf Alkohol verzichten sollten. Siehe NPA 2008–2012, S. 7.

⁶² BBl 2009 7189

der Schweiz gestärkt werden. Als wichtiges Instrument zur Koordination der Präventionsmassnahmen auf Stufe Bund sieht das Präventionsgesetz die Erarbeitung und Umsetzung nationaler Programme vor. Darunter fällt auch das nationale Programm Alkohol, das bereits heute die Alkoholprävention steuert und koordiniert.

2.3 Zuständigkeiten in der Alkoholpolitik

2.3.1 Überblick

Aufgaben im engeren und weiteren Zusammenhang mit der Alkoholpolitik des Bundes erfüllen derzeit:

- 18 Bundesämter (ASTRA, BAFU, BAG, BAK, BAKOM, BASPO, BBT, BFE, BFS, BLW, BWL, BSV, ESTV, EZV, FEDPOL, METAS, SECO, Verteidigung),
- 2 Bundesanstalten (EAV, SUVA)
- 2 privatrechtliche Stiftungen (Schweizerische Weinhandelskontrolle, Beratungsstelle für Unfallverhütung)
- die 26 Kantone.

Hinzu kommen die Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen (EKAL)⁶³, die den Bundesrat in Fragen der Alkoholprävention berät, sowie das neue nationale Leitungsorgan für die Umsetzung des NPA (Bundesvertretung: BAG, EAV).

Trotz der Vielzahl der Akteure sind auf Stufe Bund vor allem das BAG (Prävention), die EAV (Spirituosensteuer; Handels- und Werbebeschränkungen bei Spirituosen; Ethanol) und die EZV (Import/Export alkoholischer Getränke, Biersteuer) zentral in der Umsetzung der Alkoholpolitik tätig. Das BLW nimmt Aufgaben in Zusammenhang mit dem Rebbau wahr und beaufsichtigt die Weinhandelskontrolle. Auch die Absatzförderung gehört zum Zuständigkeitsbereich des BLW⁶⁴.

2.3.2 Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) im Besonderen

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) ist die älteste Anstalt des Bundes. Seit 1887 steht sie im Dienst der Alkoholpolitik und ist mit dem Vollzug der Alkoholgesetzgebung beauftragt.

Über Jahrzehnte war sie nicht nur mit steuerlichen, sondern auch in bedeutendem Umfang mit landwirtschaftlichen Aufgaben bei der Verwertung von Obst und Kartoffeln betraut. In den 1980er-Jahren gewannen die Handels- und Werbebeschränkungen an Bedeutung. Sie gehören zusammen mit den steuerlichen Aufgaben bis heute zu den Kernzuständigkeiten der EAV: Sie erteilt die auf der Alkoholgesetzgebung basierenden Konzessionen und Bewilligungen, erhebt die Spirituosensteuer und überwacht die konsequente Markttrennung zwischen Spirituosen und

⁶³ Vertiefende Informationen zu EKAL siehe www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00594/index.html (Stand 04.08.2011).

⁶⁴ Verordnung vom 9. Juni 2006 über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung, LAFV; SR **916.101**).

Ethanol zu Konsumzwecken auf der einen Seite und von der Besteuerung ausgenommenem Ethanol zu industriellen Zwecken auf der andern Seite. Die EAV sorgt zudem für die Einhaltung der im AlkG vorgeschriebenen Werbevorschriften für Spirituosen. Bei der Umsetzung der Handelsvorschriften arbeitet die EAV eng mit den kantonalen Behörden zusammen.

Als Anstalt des Bundes mit Sitz in Bern generiert die EAV bei derzeit 142 Vollzeitstellen (inkl. der Stellen von Alcosuisse und 9 Lehrstellen; Stand November 2011) einen Jahresumsatz von rund 300 Millionen Franken.

Alcosuisse ist das Profitcenter der EAV und bezieht von dieser namentlich Dienstleistungen in den Bereichen Finanzen und Rechnungswesen, Personal, Informatik, Recht und Kommunikation. Nach aussen tritt Alcosuisse mit eigenem Profil auf. Bei 31 Vollzeitstellen (Stand September 2011) deckt sie mit Importen im Rahmen des Bundesmonopols 99,9 Prozent des inländischen Ethanolbedarfs. Hauptabnehmer sind Grossverwender wie Lonza AG oder Novartis AG und Wiederverkäufer wie Brenntag Schweizerhall AG oder Thommen-Furler AG. Tanklager mit einer Kapazität von insgesamt 450 000 hl in Delémont/JU und Schachen/LU ermöglichen Alcosuisse eine konstante und zeitgerechte Versorgung der inländischen Kunden mit Ethanol. Im Bereich des Handels mit Kleinmengen steht Alcosuisse in allen Regionen der Schweiz in Konkurrenz mit – allerdings grösstenteils von ihr belieferten – Privaten.

Am 21. Oktober 1998 wurde Alcosuisse als Aktiengesellschaft mit einem Aktienkapital von 100 000 Franken ins Handelsregister des Kantons Bern eingetragen. Die Gründung dieser Aktiengesellschaft diente dazu, den Namen «Alcosuisse» firmenrechtlich zu schützen. In der EAV-internen Aufgabenorganisation führte die Gründung dieser Aktiengesellschaft jedoch zu keinen Umstellungen: Die Verantwortung für die operative Tätigkeit im Bereich des Ethanolimports verblieb bei der EAV bzw. EAV-intern beim Profitcenter Alcosuisse. «alcosuisse ag» ist bis heute eine inaktive Aktiengesellschaft, d.h. eine Aktiengesellschaft ohne jegliche operative Geschäftstätigkeit.

2.3.3 Aufgabenteilung Bund – Kantone

Die Alkoholpolitik des Bundes zeigt sich in verschiedenen Facetten mit je unterschiedlichen Zuständigkeiten:

Produktebezogene Inhalte finden sich im Landwirtschafts- und im Lebensmittelrecht. Hier macht der Bund weitgehend abschliessend von seiner Regelungskompetenz Gebrauch. Der Vollzug liegt indes in grossem Umfang bei den Kantonen.

Fiskalische Inhalte finden sich sowohl im Alkohol- wie im Biersteuergesetz. Der Vollzug dieser Gesetze liegt beim Bund. Zusätzlich unterstellen diverse Kantone den Handel mit Spirituosen – und zum Teil auch den Handel mit Bier und Wein – einer umsatz- oder mengenabhängigen Abgabe.⁶⁵

Im *Handel und bei der Werbung* mit alkoholischen Getränken zu beachtende, gesundheitspolitisch motivierte Beschränkungen finden sich im AlkG und im Lebensmittelrecht. Das AlkG räumt den Kantonen eine ergänzende Rechtsetzungs-

⁶⁵ Institut für Föderalismus, 2011

kompetenz ein. Der Vollzug liegt – mit Ausnahme der Werbebeschränkungen für Spirituosen – überwiegend bei den Kantonen.

In der *Alkoholprävention (inkl. Gesundheitsförderungs- und Früherkennungs-massnahmen)* sind die Kantone autonom – vorbehaltlich der Vorgaben des Bundes an die inhaltliche Ausrichtung der kantonalen Angebote.⁶⁶ Finanziell werden sie dabei vom Bund unter anderem über den Alkoholzehntel unterstützt. Mehr zum Alkoholzehntel siehe nachfolgend unter Ziff. 5.4.9. Zum Nationalen Programm Alkohol siehe oben, Ziff. 2.2.3.

2.3.4 Einnahmen und Ausgaben

Die Erträge aus den Verbrauchssteuern auf Spirituosen und Bier belaufen sich auf rund 400 Millionen Franken. Die Umsetzung der Alkoholpolitik kostet den Bund jährlich direkt ca. 60 Millionen Franken.

Einnahmen (in Millionen Franken)

EAV	284	Bruttoertrag Spirituosensteuer
EZV	110	Bruttoertrag Biersteuer

Ausgaben (in Millionen Franken)

BAG	1,3	Vollzug NPA
EAV	59	Vollzug AlkG (inkl. Ausrichtung des Alkoholzehntels an die Kantone)
EZV	0,4	Vollzug Biersteuergesetz

Hinzu kommen die Aufwendungen der im Auftrag des Bundes tätigen Organisationen (SUVA, BfU und Gesundheitsförderung Schweiz), die sich in der Hauptsache aus Prämienzuschlägen finanzieren, die durch die Bundesgesetzgebung ermöglicht werden.

3 Ergebnisse der Vernehmlassung

Von Ende Juni bis Ende Oktober 2010 führte der Bundesrat die Vernehmlassung zu den Entwürfen des neuen Spirituosensteuergesetzes (SpStG) und des neuen Alkoholhandelsgesetzes (AlkHG) durch. Insgesamt gingen 183 Stellungnahmen ein.⁶⁷

Inhaltlich stiess der Entwurf des SpStG auf breite Akzeptanz. Differenzen zeigten sich vor allem beim Steuersatz und beim vorgeschlagenen Steuerprivileg auf den ersten 10 Litern hergestellter Spirituosen. Auf dieses soll nun verzichtet werden.

Der Entwurf des AlkHG wurde von einer deutlichen Mehrheit der Kantone, dem Städteverband sowie den Städten und Gemeinden begrüsst, die sich zur Vernehmlassung direkt geäussert haben. Auf Ablehnung stiess der Entwurf insbesondere bei Kreisen der Wirtschaft. Diese äusserten – neben grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber Beschränkungen der Wirtschaft – Zweifel an der Verfassungsmässigkeit

⁶⁶ Botschaft zum Präventionsgesetz (BBl 2009 7189)

⁶⁷ Vgl. den ausführlichen Bericht unter www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1857/Ergebnisbericht_Vernehmlassung_Alk_de.pdf

der für Bier und Wein vorgesehenen Beschränkungen oder bestritten sie gar. Sie setzten sich für Bestimmungen ein, die klar im Wortlaut, effizient in der Durchsetzung und effektiv in der Wirkung sind. Zu wenig weit ging der Entwurf Vertretern der Gesundheit, die den Entwurf zum Teil als «mutlos» bezeichneten. Sie verlangten mehr Massnahmen zur Einschränkung der Erhältlichkeit sowie die Einführung einer Lenkungsabgabe auf allen alkoholischen Getränken. Diese Forderung wurde auch von verschiedenen Kantonen unterstützt.

Auf breite Akzeptanz seitens der Vernehmlasser stiess die Absicht des Bundesrates, den Markt zu liberalisieren, sowie die Vorschläge zur Zukunft der EAV.

4 Ziele der Totalrevision

In Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse verfolgt der Bundesrat mit der Totalrevision des AlkG die folgenden Ziele:

Marktliberalisierung

- *Der inländische Ethanol- und Spirituosenmarkt wird liberalisiert.*

Mit Verzicht auf das vom Bund bis heute beanspruchte Einfuhrmonopol für Ethanol wird die Wirtschaft inskünftig frei entscheiden können, ob sie ihren Ethanolbedarf mit Käufen im Inland deckt oder ob sie in eigener Regie am Weltmarkt Ethanol einkauft und in die Schweiz einführt. Mit der Verwendungsbewilligung wird ein neues Instrument vorgeschlagen, mit dem nicht denaturiertes Ethanol steuerfrei eingeführt, gehandelt und im gewerblich-industriellen Bereich verwendet werden kann. Zudem werden die Anforderungen an die Denaturierung vereinfacht.

- *Die Herstellung von Spirituosen und Ethanol im Inland wird erleichtert.*

Die Bundesmonopole auf der Herstellung von Spirituosen bzw. Ethanol sollen abgeschafft werden. Damit müssen Hersteller inskünftig nicht mehr ein langwieriges Konzessionsverfahren mit überholten Vergabekriterien durchlaufen. Neu sollen sie ihre Tätigkeit beim Bund melden und damit als Berechtigte in einem öffentlich zugänglichen Ethanolregister aufgeführt sein. Weitere Erleichterungen sollen erzielt werden, indem auf 41 der heute in der Alkoholordnung vorgesehenen 43 Bewilligungen verzichtet wird.

Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems

- *Das Steuersystem wird vereinfacht.*

Durch konsequente Anknüpfung an den Hersteller als Ausgangspunkt des Steuersystems lässt sich die Zahl der Steuerpflichtigen von heute jährlich ca. 48 000 auf ca. 3000 reduzieren. Zudem werden die steuerlichen Privilegien vereinheitlicht. Diese Neuerungen ermöglichen eine erhebliche Reduktion des administrativen Aufwands sowohl in der Verwaltung wie bei den Privaten.

Unabhängig von der Totalrevision bereitet die EAV bereits heute die Einführung eines vollständig IT-basierten Geschäftsverkehrs vor (E-Government-Lösungen).

- *Das Aufsichts- und Kontrollwesen wird gestrafft.*

Ohne Gefährdung des Steueraufkommens soll die Kontrolle konsequent risikoorientiert erfolgen. Weitere Erleichterungen insbesondere im Bereich der Aufsicht ergeben sich aus den vorgängig genannten Zielen: Je einfacher die Verfahren und Regelungen sind, desto geringer fällt der Aufwand aus. Diese Neuerungen bringen sowohl auf Seiten der Verwaltung wie auf Seiten der Branche eine erhebliche Reduktion des administrativen Aufwands.

Neuausrichtung der Handelsregulierung

- *Die Gesetzessystematik wird optimiert.*

Neu wird die Spirituosensteuer im Spirituosensteuergesetz geregelt, das wie das Biersteuergesetz zu einem – gesundheitspolitisch motivierten – reinen Steuererlass wird. Getrennt davon werden die Handels- und Werbebeschränkungen geregelt. Die für Spirituosen zu beachtenden Handels- und Werbebeschränkungen werden zusammen mit den für Bier und Wein geltenden, derzeit im Lebensmittelrecht enthaltenen Beschränkungen ins AlkHG überführt.

- *Die Voraussetzungen für eine kohärente Alkoholhandelspolitik werden geschaffen.*

Gezielte Massnahmen sollen vor allem die Jugend schützen und namentlich in der Nacht eine Akzentuierung erfahren (sog. «Nachtregime»). Der Handel mit alkoholischen Getränken wird weitgehend einheitlichen Regeln in einem Gesetz unterstellt.

Neuorganisation der Aufgabenerfüllung

- *Die EAV wird reorganisiert.*

Als Folge des Verzichtes auf das Einfuhrmonopol soll Alcosuisse privatisiert werden. Der verbleibende Teil der EAV wird auf das gestraffte Aufgabenportefeuille abgestimmt, unter Verzicht auf die rechtliche Selbstständigkeit in die zentrale Bundesverwaltung reintegriert und als Organisationseinheit «Alkohol» in die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) überführt.

Um die Reintegration möglichst problemlos abwickeln zu können, übernimmt die EAV bereits jetzt schrittweise einzelne für die zentrale Bundesverwaltung geltende Standards in den Bereichen IT, Personal, Bauten, Logistik und Beschaffung.

- *Die Aufgabenerfüllung des Bundes im Bereich des Alkohols wird optimiert.*

Auf den 1. November 2011 trat die EAV ihr Labor an das Bundesamt für Metrologie (METAS) ab. Ans BAG übergehen sollen sodann in engem Bezug mit der Verhaltensprävention stehende Aufgaben. Konkret geht es um die Arbeiten in Zusammenhang mit der Berichterstattung über die Verwendung des Alkoholzehntels durch die Kantone (Art. 39 SpStG) sowie um die Ausrichtung der Subventionen zur Verminderung des problematischen Alkoholkonsums sowie die Unterstützung der Alkoholforschung (Art. 14 AlkHG). Zu prüfen ist im Weiteren, ob die derzeit noch von der EAV wahrgenommenen landwirtschaftspolitischen Aufgaben ans BLW zu überführen sind. Namentlich würde die Verantwortung für das gemeinsam aufgebaute

Weiterbildungsangebot im Brennwesen⁶⁸ vollständig ans BLW bzw. an Agroscope übergehen.

Synergieeffekte vor allem in Zusammenhang mit dem Im- und Export werden sodann auch mit der Überführung der EAV in die EZV verbunden sein.

5 Spirituosensteuergesetz (SpStG) – Grundzüge der Vorlage

5.1 Gegenstand

Analog dem Biersteuergesetz, das die auf Bier erhobene Verbrauchssteuer zum Gegenstand hat, schlägt der Bundesrat den Erlass eines Spirituosensteuergesetzes (SpStG) vor. Wie das heutige AlkG soll das SpStG die Erhebung der Verbrauchssteuer auf Spirituosen und Ethanol regeln. Nicht im SpStG, sondern im AlkHG aufgenommen werden sollen demgegenüber die Bestimmungen des geltenden AlkG, welche die Abgabe von Spirituosen und Ethanol zu Trinkzwecken an die Endkundinnen und -kunden zum Gegenstand haben.

Die Beschränkung des SpStG auf fiskalische Inhalte stiess in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung.

5.2 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Die Spirituosensteuer ist Teil der auf europäischer Ebene harmonisierten Verbrauchsteuern.

Das EU-Recht enthält Bestimmungen zur allgemeinen Regelung der Verbrauchsteuer, zur Definition unterstellter Waren und zu den in den EU-Ländern anzuwendenden Mindestsätzen. Erwähnenswert sind namentlich die folgenden Richtlinien:

- Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG⁶⁹;
- Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke⁷⁰;
- Richtlinie 92/84/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke⁷¹.

Die im Rahmen der Totalrevision des AlkG vorgeschlagene Steuerbefreiung von bis zu 30 Prozent auf Jahresproduktionen bis 2000 Litern reinen Alkohols entspricht Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie 92/83/EWG. Die Steuerbefreiung spirituosenhaltiger Nahrungsmitteln erfolgt innerhalb der Grenzen von Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie 92/83/EWG.

⁶⁸ Mehr dazu siehe www.agroscope.admin.ch/data/publikationen/1262770307_DARF_who_is_who.pdf (Stand 20.09.2011).

⁶⁹ ABl. L 9 vom 14.01.2009, S. 12

⁷⁰ ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 21

⁷¹ ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 29

5.3 Liberalisierung des Marktes

5.3.1 Verzicht auf das Einfuhrmonopol und Rückzug vom Markt

Als einziges Land in Europa verfügt die Schweiz über ein gesetzliches Einfuhrmonopol auf Ethanol.⁷² Der Bund bzw. die EAV üben dieses Monopol bis heute selber aus. Alcosuisse, das Profitcenter der EAV, erstet auf dem Weltmarkt im Durchschnitt rund 50 Millionen Liter Ethanol pro Jahr, importiert es in die Schweiz und verkauft es an inländische Verwender in Industrie, Gewerbe, Forschung und Gesundheitswesen sowie an Zwischenhändler, die ihrerseits rund 1000 Kunden beliefern. Die in Rechnung gestellten Preise haben der Situation des Marktes Rechnung zu tragen und die Selbstkosten zu decken.⁷³

Im Jahr 2010 erwirtschaftete Alcosuisse rund 85 Prozent ihres Umsatzes mit 32 Grosskunden. Die restlichen 15 Prozent des Jahresumsatzes verteilten sich auf knapp 1000 mittlere und kleinere Abnehmer.

Die EAV liess die Auswirkungen eines Verzichtes auf das Einfuhrmonopol des Bundes prüfen und zu diesem Zweck im Mai/Juni 2009 insgesamt 83 Interviews mit verschiedenen in- und ausländischen Akteuren am Ethanolmarkt durchführen.⁷⁴ Die Ergebnisse dieser Interviews flossen in die Studie «Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols» (Ethanolmarktstudie) ein.

Die Interviews haben gezeigt, dass der Markt das Einfuhrmonopol des Bundes als überholt betrachtet und eine vollständige Marktliberalisierung befürwortet.

Im Ergebnis kommt die Studie zum Schluss, dass bei einer Liberalisierung:

- die Versorgungssicherheit gewährleistet ist;
- Grossabnehmer bis zu 20 Prozent tiefere und Kleinabnehmer bis zu 40 Prozent höhere Einstandspreise zu erwarten haben;
- die Endpreise der Güter dadurch jedoch kaum beeinflusst werden;
- die Gefahr eines privaten Monopols als sehr gering eingeschätzt wird.

Der vom Bundesrat ins Auge gefasste Verzicht auf das Einfuhrmonopol fand in der Vernehmlassung breite Zustimmung. Gleiches gilt für die Absicht, dass sich der Bund so rasch als möglich als Importeur und Verkäufer von Ethanol aus dem Markt zurückzieht.

Mit Wegfall des Einfuhrmonopols und dem Übergang zum liberalisierten Ethanolmarkt entfällt die Notwendigkeit eines bundeseigenen Ethanol-Logistik-Unternehmens. Alcosuisse soll deshalb privatisiert werden. Die beabsichtigte Privatisierung stiess in der Vernehmlassung nur vereinzelt auf Kritik, so namentlich bei Vertretern der Gewerkschaften.

⁷² Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung 2009

⁷³ Verordnung vom 29. Januar 1998 über die Verkaufspreise der EAV für gebrannte Wasser (SR 683.21)

⁷⁴ Thomas/Harsch (KPMG) 2009

Die Vorarbeiten zur Privatisierung laufen bereits. Die Verkaufsverhandlungen werden jedoch erst aufgenommen werden, wenn das Parlament der Ethanolmarktöffnung zugestimmt hat.

Bei der Privatisierung strebt der Bundesrat einen möglichst hohen Netto-Privatisierungsertrag an: Dem Bund sollen aus der Privatisierung möglichst wenig Aufwendungen⁷⁵ entstehen und ein möglichst hoher Verkaufsertrag zufließen. Deshalb soll es auch möglich sein, Teile von Alcosuisse allenfalls vor der eigentlichen Privatisierung zu veräußern. Die Einzelheiten der Privatisierung wird der Bundesrat im Rahmen der Verkaufsstrategie festlegen.

In drei Bereichen trifft der Bundesrat im Hinblick auf die Liberalisierung des Ethanolmarktes flankierende Massnahmen:

Bewilligte Einfuhr von Ethanolmustern

Zur Medikamentenherstellung verwendete Stoffe müssen der Pharmacopoea-Monografie⁷⁶ des Landes entsprechen, in dem das Medikament vertrieben wird. Für das entsprechende Zulassungsverfahren ist in der Schweiz Swissmedic zuständig.

Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes könnten verschiedene Pharmaunternehmen das zur Medikamentenherstellung notwendige Ethanol nicht mehr bei Alcosuisse, sondern direkt im Ausland beziehen. Geht mit einem allfälligen Lieferantenwechsel eine Änderung des Herstellers von Ethanol als Wirkstoff einher, wäre – bezogen auf die Schweiz – eine Änderungsanzeige an Swissmedic erforderlich.

Um vorübergehende Probleme, die u.a. durch bundesrechtlich vorgeschriebene administrative Verfahren ausgelöst werden, zu vermeiden, wird die EAV die Einfuhr von Ethanolmustern bereits ein Jahr vor Inkrafttreten des Gesetzes bewilligen und damit den betroffenen Unternehmen ein vorgezogenes Zulassungsverfahren bei Swissmedic und anderen Zulassungsbehörden ermöglichen.

Vorzeitige Privatisierung von Alcosuisse

Alcosuisse steht vor grossen Herausforderungen: Sie steht vor dem Übergang an eine private Trägerschaft und wird vom Monopolbetrieb zu einem Akteur im liberalisierten Markt. Diese Neuerungen werden sich auch bei den heutigen Kunden von Alcosuisse niederschlagen. Sie werden zu entscheiden haben, ob sie ihre bisher bei Alcosuisse bezogenen Dienstleistungen auch weiterhin dort beziehen werden. Nicht nur die Preise, sondern vor allem auch die Produktpalette werden dabei eine entscheidende Rolle spielen. Damit sich sowohl Alcosuisse als auch ihre Kundschaft rechtzeitig auf die neuen Gegebenheiten einstellen können, erwägt der Bundesrat, die Privatisierung ca. sechs Monate vor der Monopolöffnung umzusetzen, wobei sich daraus für die Kundschaft bis zum Ende des Monopols keine Änderungen ergeben werden. Die entsprechenden Auflagen werden vertraglich mit der neuen Trägerschaft zu vereinbaren sein.

⁷⁵ Zu den Aufwendungen gehören – neben den Investitionen im Hinblick auf die Privatisierung – u.a. die allfälligen Sozialplankosten, die Kosten für den Rückbau von sich möglicherweise als unverkäuflich erweisenden Infrastrukturbauten (z.B. Tanklager).

⁷⁶ Namentlich Europäische und Helvetische Pharmakopöe.

Reduzierte Zolltarife

Nicht denaturiertes Ethanol mit einem Alkoholgehalt von mindestens 80 Volumenprozenten der Zolltarifnummer 2207.1000 unterliegt einem Normalzollansatz von 35 Franken je 100 kg brutto. Bei Ethanoleinfuhren aus der EU, EFTA, Entwicklungs- und Schwellenländern gemäss Generalized System of Preferences (GSP) sowie aus Ländern, mit denen die Schweiz ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, entfallen die Zollabgaben, sofern bei der Einfuhr ein gültiger Ursprungsnachweis vorliegt.⁷⁷

Zollabgaben fallen heute bei durchschnittlich einem Drittel des importierten Ethanols an. Allerdings hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Zollansatz auf 18 Franken bzw. 0.70 Franken je 100 Kilogramm brutto herabgesetzt, soweit das Ethanol durch Alcosuisse für Pflichtlager bzw. zur Denaturierung eingeführt wird.⁷⁸

Diese Erleichterung soll inskünftig allen Importeuren zustehen. Eine entsprechende Anpassung des Anhangs 1 der Zollerleichterungsverordnung vom 4. April 2007⁷⁹ wird das EFD rechtzeitig auf die Liberalisierung des Ethanolmarktes hin vornehmen.

5.3.2 Verzicht auf die vollständige Denaturierung

Ethanol, das nicht zu Konsumzwecken bestimmt und deshalb von der Steuer ausgenommen ist, muss heute vollständig denaturiert werden: Um es ungeniessbar zu machen, werden ihm mehrere behördlich bestimmte Fremdstoffe beigefügt.⁸⁰ Vollständig denaturiertes Ethanol ist von der Spirituosensteuer ausgenommen. Gleiches gilt für denaturierte Spirituosen.

Nicht oder teilweise denaturiertes, d.h. nur mit einem Fremdstoff versehenes Ethanol lässt sich heute mit einer besonderen Bewilligung der EAV steuerfrei beziehen. Die Nachfrage ist seit Jahren im Steigen begriffen und auf schärfere Produktionsauflagen vor allem in der Pharma- und der Lebensmittelindustrie zurückzuführen. Seit Jahren liefert Alcosuisse deshalb grösstenteils nicht oder teildenaturiertes Ethanol.

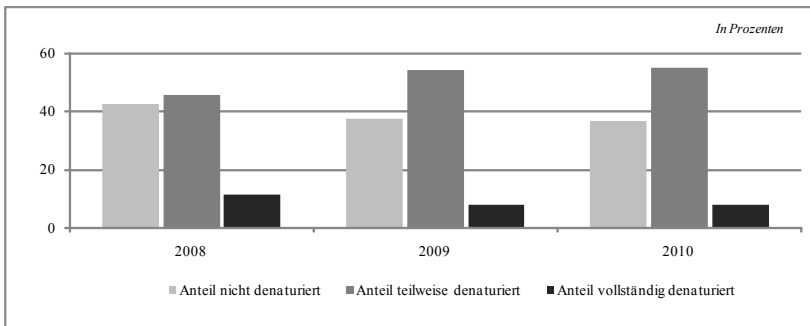
⁷⁷ Mehr dazu in der Zollpräferenzenverordnung vom 16. März 2007 (SR **632.911**).

⁷⁸ Das EFD handelte gestützt auf Art. 14 Abs. 2 des Zollgesetzes (SR **631.0**), wonach die Zollansätze für bestimmte Verwendungen herabgesetzt werden können, wenn eine wirtschaftliche Notwendigkeit nachgewiesen wird und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

⁷⁹ ZEV; SR **631.012**

⁸⁰ Vgl. Art. 37 AlkG (SR **680**).

Anteile nicht, teilweise und vollständig denaturierten Ethanols an der jährlichen Ethanollieferung durch Alcosuisse



Mit der Totalrevision des AlkG soll von der Pflicht zur vollständigen Denaturierung abgesehen werden. Nicht nur wird damit ein Hemmnis überwunden, das neuzeitlichen Anforderungen an Produktionsprozesse im Wege steht. Die Neuerung ermöglicht den Unternehmen auch eine Konzentration der Lagerkapazitäten, was sich positiv auf die Liberalisierung des Ethanolmarktes auswirken dürfte.

Neu soll bereits teilweise denaturiertes, d.h. unter Beigabe eines einzigen Fremdstoffes ungenießbar gemachtes Ethanol von der Spirituosensteuer ausgenommen werden.

In der Vernehmlassung schlug der Bundesrat den Einsatz von Denaturierungsbeauftragten vor, die in den jeweiligen Betrieben eine mit den Gefahrgutbeauftragten vergleichbare Stellung innehätten und für eine korrekte Denaturierung sorgen würden.⁸¹ Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung soll nun darauf verzichtet werden. Stattdessen sollen die Modalitäten der Denaturierung betriebsspezifisch in der Verwendungsbewilligung festgeschrieben werden. Die Denaturierung wird sodann von den Betrieben in eigener Regie vorgenommen werden können, wobei eine behördenseitige Kontrolle nach wie vor bestehen bleibt.

Weiterhin vorgeschrieben bleibt die Denaturierung für Endprodukte, die (wie beispielsweise nicht denaturierter Brennsprit oder nicht denaturierte Brennpaste) zwar nicht für den Konsum bestimmt, aber grundsätzlich genießbar sind. Diese Produkte sollen – wie nach bisherigem Recht – entweder mit einer Denaturierung für den Menschen ungenießbar gemacht werden oder, soweit darauf verzichtet wird, der Besteuerung unterliegen.

⁸¹ Siehe dazu Verordnung Gefahrgutbeauftragtenverordnung vom 15. Juni 2001 (GGBV, SR 741.622).

5.3.3 Einführung der Verwendungsbewilligung

Vor allem der Verzicht auf das Importmonopol sowie die Lockerungen bei der Denaturierung können aus steuerlichen Überlegungen nicht ersatzlos erfolgen. Allerdings soll das neue Instrumentarium weniger weit in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen als das bisherige.

Der Bundesrat schlägt die Einführung einer Verwendungsbewilligung vor, die im Bereich der gewerblich-industriellen Verwendung von nicht denaturiertem Ethanol zum Einsatz gelangen soll. Sie soll die fiskalischen Interessen des Bundes wahren, ohne unnötig finanzielle Mittel der Betriebe zu binden.

Die Verwendungsbewilligung stellt eine Symbiose der Steuerlager und der Verwendungsverpflichtungen nach dem Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996⁸² dar. Sie

- *berechtigt* zum steuerfreien Bezug, Be- und Verarbeiten sowie Lagern von Spirituosen und nicht denaturiertem Ethanol (Element Steuerlager) und
- *verpflichtet*, die so bezogene Ware nur zu bestimmten Zwecken zu verwenden (Element Verwendungsverpflichtung).

Mit unter Verwendungsbewilligung bezogener Ware lässt sich auch Handel betreiben, ohne dass die Steuer entsteht. Dies setzt jedoch voraus, dass die Ware entweder an Steuerlager (siehe nachfolgend Ziff. 5.4.6) weitergegeben wird, oder an Betriebe, die ebenfalls über eine Verwendungsbewilligung verfügen. Die nötige Transparenz schafft das Ethanolregister, in dem alle Steuerlager sowie alle Betriebe mit Verwendungsbewilligung ausgewiesen sind.

Werden unter Verwendungsbewilligung bezogenes Ethanol oder bezogenen Spirituosen steuerpflichtigen Zwecken zugeführt, entsteht die Steuer.

Im Gegensatz zu den Steuerlagern hängt die Verwendungsbewilligung nicht von Sicherheitsleistungen (z.B. Bankgarantien, Wertpapiere) ab. Dies lässt sich damit begründen, dass unter Verwendungsbewilligung steuerfrei bezogene Ware primär Zwecken zufließen soll, die von der Steuer ausgenommen bzw. befreit ist. Entsprechend ist das finanzielle Risiko des Bundes bei der Verwendungsbewilligung deutlich tiefer als beim Steuerlager. Will ein Betrieb pro Jahr mehr als 2000 Liter reinen Alkohol in den steuerpflichtigen Bereich liefern oder zu steuerpflichtigen Zwecken verwenden, steht ihm die Verwendungsbewilligung nicht zur Verfügung. Er muss um die Bewilligung eines Steuerlagerbetriebs ersuchen und entsprechende Sicherheiten leisten.

Betriebe mit Verwendungsbewilligung unterstehen besonderen Kontrollvorschriften. Kann die bewilligungskonforme Verwendung nicht rechtsgenügend nachgewiesen werden, so ist die Spirituosensteuer zu entrichten.

5.3.4 Meldepflicht statt Konzessionen

Das geltende Recht räumt dem Bund auf der Herstellung von Spirituosen und Ethanol je ein Monopol ein, die jedoch vom Bund nie selber ausgeübt worden sind. Bis heute können Private Spirituosen und Ethanol nur herstellen, wenn sie über eine entsprechende Konzession des Bundes verfügen. Entsprechend der bis 1999 gelten-

⁸² SR 641.61

den Bundesverfassung von 1874 werden Herstellungskonzessionen bis heute nur vergeben, soweit damit «den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Landes» entsprochen wird.⁸³

Nach den Artikeln 3 ff. des geltenden AlkG sind Konzessionen restriktiv zu vergeben. Grundsätzlich sollen sie die rechtzeitige Verwertung von Abfällen und Rückständen von Rohstoffen ermöglichen, soweit dies nicht anderweitig möglich ist.

Mit der neuen Bundesverfassung steht der Bund nicht mehr in der Pflicht, die Herstellung von Spirituosen und Ethanol zu reduzieren. Der Bedarf nach entsprechenden Lenkungsinstrumenten entfällt demnach. Einem Verzicht auf die Konzessionen steht somit nichts mehr im Wege.

Neu soll Spirituosen und Ethanol herstellen können, wer sich bei der zuständigen Behörde gemeldet hat und im Ethanolregister als Hersteller aufgeführt ist.

Durch die Öffentlichkeit des Ethanolregisters wird es möglich, dass nicht nur die Behörde, sondern auch sämtliche Marktteilnehmer die Zulässigkeit der Brenntätigkeit prüfen können.

Sowohl die Abkehr von den Herstellungsmonopolen wie auch die Meldepflicht und der Eintrag ins öffentliche Ethanolregister erwiesen sich in der Vernehmlassung als unbestritten.

Derzeit dürfen nicht gewerblich Tätige nur bestimmte einheimische Rohstoffe zu Spirituosen verarbeiten. Diese Einschränkung fällt weg. Neu sollen alle Hersteller sämtliche in- und ausländischen Rohstoffe verarbeiten können. So werden beispielsweise landwirtschaftliche Hersteller nach mehr als 100 Jahren auch wieder Kartoffeln zu Spirituosen verarbeiten können.

5.4 Spirituosensteuer

Wie bereits unter geltendem AlkG sollen Herstellung und Einfuhr von Ethanol auch weiterhin neben den Spirituosen als Steuerobjekt vorgesehen werden, obwohl nur ein geringer Teil schliesslich Konsumzwecken zufließt und damit besteuert wird. Die unveränderte Fortführung lässt sich mit den Risiken einer missbräuchlichen Verwendung begründen: Ethanol ist ähnlich wie Wodka und kann – allenfalls in verdünnter Form – gleich wie dieser konsumiert werden. Für die hier vorgeschlagene Fortführung des Status quo sprechen somit gesundheitspolitische und fiskalische Überlegungen.

5.4.1 Steuersatz

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden Steuersätze von 14–35 Franken verlangt. Die Forderungen nach Steuersenkungen wurden – unter Ausklammerung der tieferen Mehrwertsteuer in der Schweiz – mit dem Anpassungsbedarf an Steuersätze der Nachbarländer begründet, die Forderungen nach Steuererhöhungen mit gesundheitspolitischer Notwendigkeit.

⁸³ Vgl. Art. 5 Abs. 1 AlkG (SR 680)

Letztmals ist der Satz der Spirituosensteuer 1999 angepasst worden. 1999 lag der durchschnittliche Pro-Kopf-Konsum bei 9,2 Litern reinen Alkohols. Heute liegt er bei 8,5 Litern reinen Alkohols und damit 0,7 Liter unter dem Stand von 1999. Vor diesem Hintergrund ist eine Erhöhung der Spirituosensteuer nicht angezeigt. Eine Senkung des Steuersatzes und damit der Preise lässt sich jedoch auch nicht rechtfertigen, zumal der Konsum von Spirituosen in der fraglichen Zeit kaum wesentlich abgenommen hat und sich um 1,6 Liter pro Kopf bewegt.

5.4.2 Verfahren zur Festsetzung des Steuersatzes

Der Satz der Spirituosensteuer ist derzeit auf Verordnungsstufe geregelt. Entsprechend hat der Bundesrat die Möglichkeit, die Spirituosensteuer in eigener Kompetenz zu erhöhen.⁸⁴

Heute genügt eine Festlegung des Steuersatzes auf Verordnungsebene den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht mehr. Es braucht eine formell-gesetzliche Grundlage.

Allerdings soll dem Bundesrat die Möglichkeit verbleiben, die Steuer der aufgelaufenen Teuerung anzupassen, wenn diese nach dem Landesindex der Konsumentenpreise seit Inkrafttreten dieses Gesetzes oder seit der letzten Anpassung um 5 Prozent gestiegen ist. Eine entsprechende Möglichkeit sehen auch andere Fiskalergüsse des Bundes vor, so das Biersteuergesetz.

Auf unterschiedliche Reaktionen in der Vernehmlassung stiess der bundesrätliche Vorschlag, wonach bei der Festlegung des Steuersatzes die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes zu beachten seien. Vertreter der Wirtschaft verlangten, dass bei der Festsetzung des Steuersatzes primär auf die Höhe der Spirituosensteuer in den Nachbarstaaten zu achten sei. Weitere Vernehmlasser sahen in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung keinen normativen Gehalt und verlangten, darauf zu verzichten. Auf Akzeptanz stiess der Vorschlag dagegen bei Vernehmlassern mit gesundheitspolitischem Fokus.

Der Bundesrat hält an seinem ursprünglichen Vorschlag fest: Mit der auf Spirituosen und Ethanol erhobenen Verbrauchssteuer verfolgt der Bund unwiderlegbar gesundheitspolitische Interessen, die bei der Festlegung des Steuersatzes zu beachten sind. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass auch andere Kriterien Anwendung finden. Allerdings ist bei der steuerlichen Analyse der Nachbarländer eine Gesamtsicht zu wahren und namentlich die Mehrwertsteuer mit einzubeziehen (vgl. Ziff. 1.2.3, Ausführungen zur Verbrauchssteuer auf Spirituosen und Ethanol zum menschlichen Konsum).

⁸⁴ Vgl. Art. 23 der Alkoholverordnung vom 12. Mai 1999 (AlkV; SR 680.11).

5.4.3 Steuerpflicht

Gemäss geltender Alkoholgesetzgebung ist steuerpflichtig, wer Spirituosen importiert oder Spirituosen im Inland herstellt.⁸⁵ Einen Sonderfall stellen die rund 45 000 Kleinproduzenten (Stand 2008) dar: Weder importieren sie Spirituosen, noch stellen sie solche her; sie lassen die Spirituosen bei den ca. 360 konzessionierten Lohnbrennern herstellen.⁸⁶ Trotzdem sind bis heute die Kleinproduzenten – richtiger wäre Brennauftraggeber – steuerpflichtig und nicht die in ihrem Auftrag tätigen Lohnbrenner, die die steuerpflichtige Ware herstellen.⁸⁷

Die Lohnbrenner teilen der EAV jeden einzelnen Brennauftrag mit, unter Angabe von:

- Namen und Adresse (bzw. Adress-Nummer⁸⁸) des Brennauftraggebers;
- Art und Menge der gebrannten Rohstoffe;
- Litern und Alkoholgehalt der Spirituosen.

Da auf einen Brennauftraggeber mehrere Aufträge entfallen können, gehen bei der EAV jährlich ca. 80 000 solcher Meldungen ein. Die Daten müssen sodann – trotz bereits erfolgter Entwicklung IT-basierter Lösungen – nach wie vor in namhaftem Umfang manuell ins Steuersystem der EAV überführt werden. Danach stellt die EAV den Brennauftraggebern die geschuldete Spirituosensteuer in Rechnung und besorgt das Inkasso.

2007 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Aufsichtstätigkeit der EAV näher untersucht und dabei unter anderem die folgende Empfehlung abgegeben:

«Die EFK unterstützt die geplante Totalrevision des Alkoholgesetzes. Dabei sind die Vereinfachungen bei Kleinproduzenten und Landwirten weiter zu verfolgen (...).»⁸⁹

Neu soll die Steuerpflicht nicht mehr bei den Brennauftraggebern liegen, sondern bei den in ihrem Auftrag tätigen Lohnbrennern.

Damit werden alle Hersteller steuerpflichtig, unabhängig davon, ob sie auf eigene Rechnung oder auf Rechnung Dritter tätig sind. Hersteller ist, wer für den Brennakt verantwortlich ist und entsprechend Brennlohn bezieht.

Mit der Vereinheitlichung lässt sich die Zahl der Steuerpflichtigen um mehrere Zehntausend reduzieren.

In der Vernehmlassung stiess dieser Vorschlag auf breite Zustimmung. Allerdings brachten die Betroffenen die Forderung nach einer Entschädigung des administrativen Mehraufwands auf. Sie wurden dabei namentlich von landwirtschaftlicher Seite unterstützt. Eine solche Entschädigung wäre indes ein Präjudiz für den gesamten Steuerbereich, weshalb der Bundesrat von einem entsprechend angepassten Vorschlag absieht.

⁸⁵ Importeure haben die Monopolgebühr zu entrichten. Sie entspricht der Spirituosensteuer. Vgl. Art. 28 AlkG (SR **680**).

⁸⁶ Von den insgesamt 358 Lohnbrennern führen 104 zusätzlich eine Gewerbebrennerei.

⁸⁷ Vgl. Art. 20 Abs. 2 Bst. b AlkG (SR **680**).

⁸⁸ Mit Eingabe der Adress-Nummer lassen sich Name und Adresse des Brennauftraggebers automatisch im Formular vermerken.

⁸⁹ Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 2007, S. 47

5.4.4 Entstehung der Steuerforderung

Die Steuerforderung auf der steuerpflichtigen Ware entsteht grundsätzlich mit der Herstellung im Inland oder mit der Einfuhr an der Grenze.

Zur Entstehung der Steuerforderung auf Ware, die unter Verwendungsbewilligung bezogen oder in ein Steuerlager eingelagert wird, siehe Ziff. 5.3.3 und Ziff. 5.4.6.

5.4.5 Steuer(teil)befreiungen

Das geltende Recht sieht verschiedenste steuerliche Privilegien vor, von denen praktisch alle Steuerpflichtigen in irgendeiner Form profitieren. Die Vielfalt der Privilegien führt zu einem vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand, muss doch jeweils geprüft werden, ob die Voraussetzungen für das Privileg (noch) erfüllt sind.

Inskünftig sollen diese Privilegien harmonisiert und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand reduziert werden.

Wie bis anhin von der Spirituosensteuer befreit sind denaturiertes Ethanol sowie denaturierte Spirituosen. Neu sind auch Endprodukte von einer Besteuerung ausgenommen, die zwar nicht unter Befügung behördlich bestimmter Fremdstoffe denaturiert, jedoch aus anderweitigen Gründen für den Menschen ungeniessbar sind. Damit werden alle Produkte, die für den menschlichen Konsum ungeeignet sind, steuerlich gleich behandelt.

Im Rahmen der Vernehmlassung forderten insbesondere Vertreter der Landwirtschaft Privilegien, die den Verlust ihrer bisherigen Rechte mehr als kompensieren. Diesen Anliegen kommt der Bundesrat teilweise entgegen. Neu von der Steuer ausgenommen sind inskünftig:

- spirituosenhaltige Nahrungsmittel
- Herstellungs-, Verarbeitungs- und Lagerverluste.

Teilweise von der Steuer befreit werden sollen Kleinhersteller.

Der Bund verzichtet damit auf Steuereinnahmen von schätzungsweise 28 Millionen Franken.

Nahrungsmittel

Alkohol in Nahrungsmitteln dient primär Aroma- und Konservierungszwecken. In der EU sind Nahrungsmittel von der Verbrauchssteuer befreit, soweit der Gehalt an reinem Alkohol 5 Liter je 100 Kilogramme nicht übersteigt. Pralinen sind bis zu 8,5 Litern je 100 Kilogramm von der Steuer ausgenommen.⁹⁰

In der Schweiz sind Nahrungsmittel unter Zugabe von Wein keiner und unter Zugabe von Bier ab einem Gehalt von mehr als 5 Litern reinen Alkohols je 100 Kilogramm⁹¹ einer Verbrauchssteuer unterstellt. Spirituosenhaltige Nahrungsmittel sind ab einem Alkoholgehalt von 1,2 Volumenprozent steuerpflichtig. Sie sollen nun

⁹⁰ Vgl. Art. 27 Bst. f der Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchssteuern auf Alkohol und alkoholischen Getränken, ABl. L 9 vom 14.01.2009, S. 12.

⁹¹ Vgl. Art. 13 BStG (SR **641.411**).

entsprechend der in der EU geltenden Regel von der Spirituosensteuer befreit werden.

Für diese Neuerung spricht der Umstand, dass vom Alkohol in diesen Nahrungsmitteln keine mit den alkoholischen Getränken vergleichbare Gefährdung der Gesundheit ausgeht. Entsprechend fehlt letztlich die Rechtfertigung, diese Produkte mit der Verbrauchssteuer zu belegen. Spirituosenhaltige Nahrungsmittel von *mehr* als 5 Litern reinen Alkohols pro 100 Kilogramm und Pralinen mit *mehr* als 8,5 Litern reinen Alkohols pro 100 Kilogramm sollen aber weiterhin steuerpflichtig bleiben.

Von der vorgeschlagenen Steuerbefreiung profitieren 90 Prozent der heute mit der Spirituosensteuer belegten Nahrungsmittel.

Damit einher gehen jährliche Mindereinnahmen bei der Spirituosensteuer von schätzungsweise 15 Millionen Franken.

Mit Aufnahme dieser Neuerung in die Revisionsvorlage entspricht der Bundesrat einem in der Wintersession 2010 im Nationalrat eingereichten Postulat, das die Prüfung besserer Rahmenbedingungen für die Herstellung von spirituosenshaltigen Nahrungsmitteln verlangt.⁹²

Fehlmengen

Steuerbefreit sind heute lediglich Verluste, die bei der Lagerung von Spirituosen in einem bewilligten Steuerlager anfallen. Verluste, die sich bei der Lagerung ausserhalb der Steuerlager sowie bei der Herstellung und bei der Verarbeitung ergeben, unterliegen der Spirituosensteuer. Die Versteuerung von Ware, die nie in den Konsum gelangen kann, lässt sich kaum rechtfertigen, zumal sie mit einer Steuer belegt werden, die vergleichsweise hoch ist. Mit Pauschalen sollen diese Verluste inskünftig von der Besteuerung ausgenommen werden. Mit dieser Steuerbefreiung gehen Mindereinnahmen von schätzungsweise 10 Millionen Franken einher.

Hersteller von Kleinmengen

Von der Steuerbefreiung auf Fehlmengen werden alle Hersteller profitieren, unabhängig davon, ob sie gewerblich oder nicht gewerblich tätig und ob sie gross oder klein sind. Hersteller von Kleinmengen sollen zusätzlich von gestaffelten Steuerbefreiungen bis zu 30 Prozent profitieren. Als Hersteller von Kleinmengen gilt, wer einen Jahresumsatz von höchstens 2000 Litern reinen Alkohols erzielt. Dies entspricht schätzungsweise dem Umsatz im Rahmen einer 20-Prozent-Nebenbeschäftigung. Für den Bund sind mit dieser steuerlichen Begünstigung Mindereinnahmen von schätzungsweise 3 Millionen Franken verbunden. Damit nimmt der Bundesrat eine in den EU-Staaten zulässige Form der steuerlichen Privilegierung auf, die im Übrigen auch im Biersteuergesetz ihren Niederschlag gefunden hat.⁹³

⁹² 10.4000 – Postulat NR Bourgeois, AlkG. Besteuerung von Spirituosen, die für die Verarbeitung in Lebensmitteln bestimmt sind.

⁹³ Vgl. Art. 14 BStG (SR 641.411).

5.4.6 Steuerlager

Hinsichtlich des Steuerlagers schlägt der Bundesrat zwei Neuerungen vor. Die eine betrifft den Zeitpunkt, in dem die Steuerforderung entsteht, die andere betrifft die in einem Lager zulässigen Tätigkeiten.

Bisher war die Steuer auf Ware, die in Steuerlager verbracht wurde, wohl entstanden, ihre Entrichtung jedoch aufgeschoben. Neu wird die Ware, die in ein bewilligtes Steuerlager verbracht wird, lediglich steuerlich erfasst. Die Steuerforderung entsteht grundsätzlich erst, wenn die Ware ausgelagert wird. Bis dahin gilt die Steuer als «ausgesetzt».

Als Steuerlager gelten derzeit Räume innerhalb von Betrieben, die behördenseitig definiert sind. Nicht zulässig war bisher, Spirituosen innerhalb dieser Lager zum Beispiel zu Nahrungsmitteln zu verarbeiten: Auf Ware, die dem Lager zur weiteren betriebsinternen Verarbeitung entnommen wird, muss heute die Steuer entrichtet werden. Neu soll steuerpflichtige Ware betriebsintern verarbeitet werden können, ohne dass die Steuer darauf entrichtet werden muss. Die Steuerlager können demnach auf ganze Verarbeitungsbetriebe ausgedehnt werden. Nach wie vor nicht Teil eines Steuerlagers sein können lediglich Betriebsräumlichkeiten, in denen Produkte an die Endkonsumentinnen und -konsumenten verkauft oder ausgedient werden. Eine entsprechende Einschränkung wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein. Auf Ware, die in diese Räumlichkeiten verbracht werden, muss die Steuer entrichtet sein.

5.4.7 Spirituosenvorräte in der Landwirtschaft

Die Landwirtschaftsbetriebe verfügen über Spirituosenvorräte, die nicht versteuert sind. Die Vorräte sind entstanden, weil die Landwirte gemäss geltendem AlkG für die von ihnen bzw. in ihrem Auftrag durch einen Lohnbrenner hergestellten Spirituosen erst steuerpflichtig werden bei

- entgeltlicher oder unentgeltlicher Weitergabe an Dritte;
- einem über den steuerfreien Eigenbedarf hinausgehenden Selbstverbrauch oder
- Wegfall der Anerkennung als Landwirt.

Die ordnungsgemäss bei der EAV gemeldeten Lagerbestände der Landwirtschaft belaufen sich auf rund eine Million Liter reinen Alkohols.

Mit der Totalrevision des AlkG sollen die Landwirte steuerlich den übrigen Herstellern gleichgestellt werden. Damit werden die Landwirte wie die übrigen Hersteller mit dem Brennen der Spirituosen steuerpflichtig und können nicht mehr von landwirtschaftsspezifischen Steuerbefreiungen profitieren. Entsprechend stellt sich unweigerlich die Frage nach dem weiteren Schicksal der landwirtschaftlichen, gemäss geltendem Recht zulässigen, un versteuerten Lagerbestände.

In der Vernehmlassung schlug der Bundesrat vor, dass Landwirte ihre Lagerbestände:

- a. zur Überführung in ein Steuerlager anmelden;
- b. denaturieren;

- c. zur Versteuerung anmelden, wobei 20 Liter reinen Alkohols steuerbefreit wären.

Die meisten Vernehmlasser äusserten sich nicht zu diesem Vorschlag. Demgegenüber verlangt der Brennerverband eine Aufkaufaktion, verbunden mit einer strafrechtlichen Amnestie. Er erhält dabei Unterstützung mitunter von landwirtschaftlichen Verbänden. Eine konsequente Versteuerung jeglicher Spirituosenvorräte der Landwirtschaft fordern dagegen Vertreter des Gewerbes.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Lagerbestände eine Folge geltenden Rechts darstellen. Neues Recht wird dazu führen, dass sie zu versteuern sind, soweit sie nicht vernichtet oder denaturiert werden. Um diesen Systemwechsel wirtschaftlich abzufedern, schlägt der Bundesrat vor, den Landwirten im Übergang zum neuen Recht die Steuerfreiheit auf Lagerbeständen von maximal 50 Litern reinen Alkohols zuzugestehen. Allerdings sollen diese Bestände vom Handel ausgenommen und nur für den Eigenkonsum bestimmt sein. Damit entspricht der Bundesrat den in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen der Wirtschaft. Zudem sollen Landwirte die Möglichkeit haben, die Lagerbestände in einer einmaligen Aktion an die EAV zu verkaufen. Damit soll eine Aufkaufaktion wiederholt werden, die die EAV letztmals im Jahr 2003 durchgeführt hat.

Die Kosten dieser Aufkauf- und der daran anschliessenden Entsorgungsaktion werden auf höchstens 3 Millionen Franken geschätzt.

5.4.8 Umgang mit weiteren unversteuerten Spirituosen

Es ist denkbar, dass neben den legalen Lagerbeständen der Landwirtschaft auch weitere Vorräte existieren, die entweder nicht ordnungsgemäss gemeldet oder nicht ordnungsgemäss versteuert worden sind.

Die Totalrevision des AlkG soll allen Steuerpflichtigen die Möglichkeit bieten, allfällige illegale Vorräte zu melden, ohne dabei strafrechtliche Sanktionen gewärtigen zu müssen.

Der Gesetzesentwurf sieht eine entsprechende Grundlage vor. Die landwirtschaftlichen Vorräte können der EAV ausgehändigt werden, die sie zwar nicht – wie die ordnungsgemäss gemeldeten Vorräte – aufkauft, wohl aber fachgerecht entsorgt. Die in diesem Verfahren gemeldeten Vorräte Gewerbetreibender sind nachträglich zu versteuern.

5.4.9 Reinertrag und Alkoholzehntel

Gemäss Artikel 131 BV erhalten die Kantone «10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung der gebrannten Wasser»; sie haben die Mittel für die Bekämpfung von Suchtproblemen einzusetzen und dem Bund darüber Bericht zu erstatten.

Berechnung des Reinertrages

Gemäss geltendem Recht fliessen heute neben den Einnahmen aus der Spirituosensteuer auch die Einnahmen der EAV aus den Bussen und den Gebühren sowie der Vermögensertrag in die Berechnung des Reinertrages ein. Als Erhebungskosten in Abzug gebracht werden sämtliche Aufwendungen der EAV. Mit Überführung der

EAV in die EZV werden die in Zusammenhang mit dem Vollzug der Alkoholgesetzgebung anfallenden Einnahmen und Ausgaben nicht mehr separat, sondern zusammen mit den Einnahmen und Ausgaben der EZV erfasst und im Bundeshaushalt ausgewiesen.

Der Reinertrag aus der Spirituosensteuer muss somit anders errechnet werden als bisher. Neu soll er dem Ertrag aus der Spirituosensteuer entsprechen, nachdem vom Bruttoertrag eine Vollzugspauschale in Abzug gebracht worden ist. Mit dieser Pauschale soll der Bund für alle Aufwendungen in Zusammenhang mit dem Vollzug des SpStG und AlkHG entschädigt werden. In Analogie zur Schwerverkehrsabgabe⁹⁴ soll die Höhe der Pauschale auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Nicht mehr bei der Berechnung des Reinertrages berücksichtigt werden die weiteren Einnahmen der EAV, die sich im Durchschnitt der letzten Jahre auf 12 Millionen Franken beliefen. Zum Teil stammen sie aus dem Handel mit Ethanol, der mit der Totalrevision des AlkG entfällt. Mit Aufgabe ihres Status als selbstständige Anstalt verliert die EAV sodann auch ihre Vermögensfähigkeit. Das Vermögen der EAV geht an den Bund über, und die sich daraus ergebenden Erträge werden direkt in den Bundeshaushalt einfließen.

Schätzung des künftigen Reinertrages

In Millionen Franken (Differenzen sind rundungsbedingt)	2006	2007	2008	2009	2010	Ø	(2014) ⁹⁵
Steuereinnahmen (= Bruttoertrag)	267	279	290	291	294	284	(271)
Weitere Einnahmen	13	15	12	11	10	12	(-)
Betriebsaufwendungen der EAV	32	32	29	32	33	32	(19)
Reinertrag	248	262	273	270	272	265	(252)
Alkoholzehntel	24,8	26,2	27,3	27,0	27,2	26,5	(25,2)

Der Bruttoertrag wird um ca. 13 Millionen Franken tiefer ausfallen. Dieser Minderertrag geht vor allem auf die neu vorgesehene Steuerbefreiung von spirituosenthaligen Nahrungsmitteln zurück. Um schätzungsweise 13 Millionen tiefer ausfallen wird auch der künftige Aufwand; er wird somit bei ca. 19 Millionen Franken liegen. Dies entspricht 7 Prozent des Bruttoertrags (bisher 11 Prozent). Demnach würde der Reinertrag 93 Prozent des Bruttoertrages oder 252 Millionen Franken ausmachen.

Auswirkungen auf den Alkoholzehntel

Der Alkoholzehntel entspricht 10 Prozent des Reinertrages oder – berechnet auf der obigen Schätzung für das Jahr 2014 – 25,2 Millionen Franken und liegt damit mit 1,3 Millionen Franken nur leicht unter dem Durchschnitt der Jahre 2006–2010.

⁹⁴ Vgl. Verordnung des EFD vom 5. Mai 2000 über die Entschädigung der Zollverwaltung für den Vollzug der Schwerverkehrsabgabe (SR 641.811.912).

⁹⁵ Ende 2011 wird die EAV noch 142,5 Vollzeitstellen ausweisen. Mit Inkrafttreten der revidierten Gesetzgebung ist mit weniger als 80 Vollzeitstellen zu rechnen. Genauere Angaben werden erst möglich sein, wenn die Entwicklung der elektronischen Geschäftsabwicklung weiter fortgeschritten ist.

Berichterstattung der Kantone

Die Kantone sollen dem Bund auch weiterhin über die Verwendung des Alkoholzehntels Bericht erstatten, jedoch nicht mehr jährlich, sondern nur noch alle zwei Jahre. Mit Blick auf eine optimierte Aufgabenerfüllung innerhalb des Bundes soll neu das BAG und nicht mehr die EAV bzw. neu die EZV Empfängerin dieser Berichte sein.

Wie der Bundesrat in der Botschaft zum Präventionsgesetz⁹⁶ in Aussicht gestellt hat, wurde im Rahmen der Totalrevision des AlkG geprüft, die Kantone zu einer erhöhten Koordination ihrer Mittel aus dem Alkoholzehntel zu verpflichten. Auf Initiative der EAV legten die Kantone Zürich, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis erstmals 2011 ihre Berichterstattungen in einer neuen, einheitlichen Form ab.

Der Bundesrat begrüsst diesen Effort und erwartet, dass sich weitere Kantone dieser neuen Form der Berichterstattung anschliessen. Er erkennt in der transparenteren Berichterstattung einen ersten Schritt zu einer verbesserten Koordination der Mittel und lädt die Kantone ein, diesem weitere Schritte folgen zu lassen, damit die Mittel möglichst effizient und effektiv im Sinne von Artikel 131 BV eingesetzt werden können.

5.4.10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Botschaft wird ein überwiesener Vorstoss umgesetzt. Die Motion Hegetschweiler (05.3151 Alkoholgesetz. Änderung) beauftragte den Bundesrat, den eidgenössischen Räten eine Änderung des AlkG mit der Zielsetzung vorzulegen, dass das Monopol des Bundes hinsichtlich Einfuhr gebrannter Wasser auf diejenigen zu Trink- und Genusszwecken beschränkt wird. Mit der vollständigen Liberalisierung des Marktes und der Privatisierung von Alcosuisse erachtet der Bundesrat diese Forderung als erfüllt.

Neben dem bereits überwiesenen Vorstoss sind eine Reihe weiterer Vorstösse zum AlkG im Parlament noch hängig, so namentlich:

- 10.3187 Motion Geissbühler Andrea Martina. Konzentration der Alkoholgesetzgebung auf den Jugendschutz.
- 10.3197 Motion Favre Laurent. Aufwertung des Weins und des Rebbaus.
- 10.3238 Motion Bourgeois Jacques. Schluss mit der Diskriminierung der inländischen Spirituosenproduktion.
- 10.3318 Motion Wehrli Reto. Alkoholgesetz. Verschlinkung der Handels- und Werbebeschränkungen.
- 11.3677 Motion Ingold Maja. Gesetzliche Grundlage für Alkoholtestkäufe.

⁹⁶ Botschaft zum Präventionsgesetz (BBI 2009 7147)

Das AlkHG regelt neben der Werbung den Handel mit alkoholischen Getränken und umfasst damit sowohl den Detailhandel wie den Ausschank. Nicht zum Geltungsbereich des AlkHG gehören der Grosshandel sowie die Abgabe alkoholischer Getränke im privaten Kreis.

Am ehesten lässt sich das AlkHG mit dem Bundesgesetz vom 23. März 2001⁹⁷ über das Gewerbe der Reisenden vergleichen: Beide Gesetze regeln eine Handelstätigkeit und bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Rahmen dieser nachgegangen werden kann. Die staatlichen Massnahmen sind hoheitlicher Natur; ein Verstoss hat straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Folge.

Das Verhältnis des AlkHG zum Entwurf des Präventionsgesetzes⁹⁸ ist klar definiert. Im Gegensatz zum AlkHG soll das Präventionsgesetz nicht eine Handelstätigkeit regeln und damit auch keine Aussenwirkung gegenüber der Wirtschaft entfalten. Vielmehr legt es fest, wie die Prävention gesteuert und finanziert werden soll.

6.1 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Die WHO gibt in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (UNO) und ihren Mitgliedstaaten wichtige und massgebliche Dokumente über den problematischen Alkoholkonsum namentlich von Minderjährigen und entsprechende Massnahmen heraus. Diese befassen sich hauptsächlich mit den Themen Angebot und Werbung für alkoholische Getränke, Preispolitik und Reduktion der negativen Auswirkungen von Alkoholkonsum und Alkoholmissbrauch. Alle Mitgliedstaaten verfügen über eigene Gesetze und Aktionspläne in Sachen Alkohol, der vor allem wegen der Folgen für die öffentliche Gesundheit kein gewöhnliches Konsumgut darstellt.

Am 15. September 2011 hat das Regional Committee der WHO den European Alcohol Action Plan (EAAP) verabschiedet. Damit soll verstärkt auf das Ausmass der gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Belastung durch schädlichen Alkoholkonsum aufmerksam gemacht und sollen die Regierungen stärker zur Bewältigung dieser Last verpflichtet werden. Die Staaten sollen eine breitere fachliche Unterstützung erhalten und das Grundlagenwissen über wirksame Massnahmen zur Reduktion sowie zur Vermeidung dieser Schäden vertiefen. Weitere Schwerpunkte sind eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Akteuren sowie die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für gemeinsame Massnahmen gegen den problematischen Alkoholkonsum. Zusätzlich sollen verbesserte Monitoringsysteme eine wirksamere Verbreitung und Anwendung von Informationen für die Überzeugungsarbeit, Politikgestaltung und Auswertung sichern.

Der Bundesrat stellte vor allem im Rahmen seiner Antwort auf die Interpellation «Alkoholprävention und WHO. Was kommt auf uns zu?»⁹⁹ klar, dass die WHO-

⁹⁷ SR **943.1**

⁹⁸ BBl **2009** 7189

⁹⁹ 2010 Interpellation 10.3475 Alkoholprävention und WHO. Was kommt auf uns zu? (N 16. Juni 2010, Zemp)

Strategie keine bindende Wirkung entfalte. Jeder Mitgliedstaat könne frei entscheiden, ob und in welcher Form er die vorgeschlagenen Massnahmen umsetzen will.

6.2 Alkoholpolitik in der EU

In sämtlichen Ländern der EU gelten besondere Gesetze und Bestimmungen, die den Umgang mit Alkohol regulieren. In den meisten Staaten unterliegt der Verkauf alkoholischer Getränke besonderen Einschränkungen. So dürfen Alkoholika meist nur mit Bewilligung (Lizenz) abgegeben werden. In einzelnen Ländern, zum Beispiel in Deutschland, Österreich und der Tschechischen Republik, ist keine besondere Lizenz erforderlich, weil die Verkaufsbewilligung für die Gastronomie bzw. für den Detailhandel auch alkoholische Getränke umfasst. Ein strengeres Regime gilt in nordeuropäischen Ländern, die ein restriktives Bewilligungssystem («Alkoholmonopol») kennen. In den meisten EU-Ländern ist der Verkauf von Alkohol vor allem in örtlicher Hinsicht eingeschränkt. Dazu gehört unter anderem das Verbot des Verkaufs von Alkohol an Tankstellen und in Automaten. Einzelne Länder kennen restriktivere Einschränkungen; in der Tschechischen Republik beispielsweise ist der Verkauf bzw. der Ausschank von Alkoholika auch an Sport- und Jugendveranstaltungen, in öffentlichen Verkehrsmitteln und in den Gebäuden der Gesundheitsdienste verboten. Mehr als ein Drittel der EU-Länder sehen auch zeitliche Einschränkungen beim Verkauf von Alkohol vor. In Frankreich gilt zum Beispiel für Tankstellen ein Verkaufsverbot für alkoholische Getränke von 18 Uhr abends bis 8 Uhr morgens.

Der Jugendschutz steht im Zentrum der Alkoholpolitik der EU-Länder. Ein beim Ausschank alkoholischer Getränke zu beachtendes Mindestalter kennen alle Länder. Nicht so im Detailhandel. In einzelnen Ländern ist der Detailhandel an kein gesetzliches Abgabealter gebunden. In den Ländern Europas variiert das gesetzliche Mindestalter: In den nordeuropäischen Ländern liegt die Tendenz eher bei 18 Jahren, in den südeuropäischen Ländern eher bei 16 Jahren. Über 18 Jahren liegt das gesetzliche Abgabealter zum Beispiel in Norwegen (20 Jahre für alkoholische Getränke mit mehr als 22 Volumenprozent). Wie in der Schweiz ist das Abgabealter in Deutschland nach Art des Getränkes geregelt: Für Branntwein und branntweinhaltige Getränke liegt es bei 18 Jahren, für die übrigen alkoholischen Getränke (v.a. Wein und Bier) bei 16 Jahren.

Allein von unseren vier Nachbarländern kennen Deutschland, Frankreich und Österreich Regelungen, wonach zwingend auch alkoholfreie Getränke angeboten werden müssen, die preislich nicht höher sein dürfen als die alkoholischen Getränke. Solche Bestimmungen sind in der Schweiz unter dem Begriff «Sirupartikel» bekannt. In einzelnen Ländern gelten zudem Bestimmungen zur Einschränkung von «Happy-Hour»-Angeboten beim Ausschank.

Der Alkoholvermarktung wird in vielen Ländern durch Werbebeschränkungen Grenzen gesetzt. Dies gilt in erster Linie für die Fernsehwerbung: In über der Hälfte der Länder unterliegt die Bierwerbung im Fernsehen einer gesetzlichen Regelung. Mehrere Länder, darunter Frankreich und Schweden, verbieten die Werbung für alkoholische Getränke vollständig. In 14 Ländern ist lediglich die Fernsehwerbung für Spirituosen verboten.

Alkoholwerbung auf Plakaten und in Printmedien ist dagegen geringeren Regulierungen unterworfen. Zudem bestehen in sieben Ländern Beschränkungen für Alkoholwerbung im Bereich des Sport-Sponsorings. Zu erwähnen ist schliesslich, dass zum Beispiel in Deutschland und Italien ein Verbot für Alkoholwerbung besteht, die sich besonders an Kinder und Jugendliche richtet.

6.3 Zusammenführung und Neuausrichtung der Handels- und Werbebeschränkungen

Gegenstand des AlkHG sind die für alle alkoholischen Getränke zu beachtenden Handels- und Werbebeschränkungen. Preisliche Massnahmen sind wegen verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten nicht vorgesehen (siehe Ziff. 6.6). Auch Beschränkungen des Konsums fehlen, da sie primär sicherheitspolitischer Natur wären, was richtigerweise in der Zuständigkeit der Behörden vor Ort liegt.

Für alkoholische Getränke geltende Beschränkungen des Handels und der Werbung finden sich derzeit in den folgenden Rechtserlassen:

- Handels und Werbebeschränkungen für alle alkoholischen Getränke finden sich in der *Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005*¹⁰⁰ sowie in der *Verordnung des EDI vom 23. November 2005*¹⁰¹ über alkoholische Getränke.
- Weitergehende Handels- und Werbebeschränkungen, die jedoch nur für Spirituosen gelten, finden sich im geltenden *AlkG*¹⁰².
- Ein Verbot der Werbung für Spirituosen sowie die Möglichkeit des Bundesrates, weitere Werbebeschränkungen zum Schutz der Jugend zu erlassen, stellt das *Bundesgesetz vom 24. März 2006*¹⁰³ über Radio und Fernsehen auf.
- Ein Verbot des Vertriebs alkoholischer Getränke stipuliert das *Bundesgesetz vom 23. März 2001*¹⁰⁴ über das Gewerbe der Reisenden.
- Ein Verkaufs- und Ausschankverbot für alle alkoholischen Getränke auf Nebenanlagen von Nationalstrassen stellt die *Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007*¹⁰⁵ auf.

Mit dem AlkHG sollen vor allem die im AlkG und im Lebensmittelrecht enthaltenen Vorschriften zum Handel und zur Werbung zusammengeführt werden, soweit dies sinnvoll ist. In der Vernehmlassung wurde diese Zusammenführung grossmehrheitlich begrüsst.

Nicht ins AlkHG überführt werden die im RTVG für alkoholische Getränke vorgesehenen Werbebestimmungen, die für Programmveranstalter gelten; sie sind Ausfluss des MEDIA-Abkommens mit der EU.¹⁰⁶

¹⁰⁰ LGV; SR **817.02**

¹⁰¹ SR **817.022.110**

¹⁰² SR **680**

¹⁰³ RTVG; SR **784.40**

¹⁰⁴ SR **943.1**

¹⁰⁵ SR **725.111**

¹⁰⁶ Zusatzbotschaft vom 26. Nov. 2008 zum MEDIA-Abkommen (BBl **2008** 9105)

Ersatzlos gestrichen werden soll das für das Gewerbe der Reisenden geltende Verkaufsverbot für alkoholische Getränke. Diese Tätigkeit soll neu in den vom AlkHG aufgestellten Grenzen zulässig sein.

Namentlich sollen die Handelsbeschränkungen im Rahmen des AlkHG den heutigen Erfordernissen angepasst und vermehrt auf die Nacht ausgerichtet werden («Nachtregime»). Zudem sollen sie – abgesehen vom Abgabalter 16/18 und dem Verbot von Lockvogelangeboten – für alle alkoholischen Getränke gleichermaßen gelten.

Im Bereich der Werbung wird weiterhin unterschieden zwischen Spirituosen einerseits und den übrigen alkoholischen Getränken (mehr dazu unter Ziff. 6.8).

6.4 Bedarf nach dem Alkoholhandelsgesetz

Wie die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigen, ist der Bedarf nach einem AlkHG umstritten.

Begrüsst wurde der Vorschlag von den Kantonen sowie den Gesundheitsorganisationen. Viele Vertreter der Wirtschaft verlangten dagegen, dass weiterhin die für Spirituosen zu beachtenden Handels- und Werbebeschränkungen im einen und die für die übrigen alkoholischen Getränke zu beachtenden Bestimmungen im andern Erlass geregelt bleiben.

Der Bundesrat kann dieser Sichtweise nicht folgen, zumal die heutige Splittung weder im Interesse der Rechtssicherheit ist noch einen effizienten Vollzug ermöglicht. Zudem wird damit eine kohärente Alkoholpolitik unnötig erschwert. Insbesondere würde auf eidgenössischer Ebene der in den Kantonen entwickelte Grundsatz, alle alkoholischen Getränke fast durchgehend den gleichen Restriktionen zu unterstellen, nicht aufgenommen und weitergeführt. Bestätigung findet diese Politik der Gleichbehandlung auch auf internationaler Ebene. Zudem ist sie ein Gebot der Zeit: Vor allem in den Stunden des nächtlichen Ausgangs lässt sich die historisch gewachsene und von der Gesetzgebung übernommene Unterscheidung zwischen Bier, Wein und Spirituosen immer weniger aufrechterhalten.

Entsprechend hält der Bundesrat an seinem Vorschlag fest, die für alle alkoholischen Getränke zu beachtenden Handels- und Werbebeschränkungen in einem Erlass zu regeln und auf die unterschiedliche Regelung von Spirituosen, Bier und Wein weitgehend zu verzichten.

Ein vollständiger Verzicht auf das AlkHG würde dazu führen, dass in der Schweiz der Handel mit alkoholischen Getränken durchwegs nach 26 kantonalen Erlassen geregelt und jeglicher Einheitlichkeit entbehren würde. Mit dem vorliegenden Vorschlag verhindert der Bundesrat zwar nicht weitergehende Bestimmungen der Kantone, legt jedoch einen Mindeststandard fest, der schweizweit einheitlich zur Anwendung kommen soll.

6.5 Verfassungsmässigkeit

Im Rahmen der Vernehmlassung zogen diverse Vertreter der Wirtschaft die Verfassungsmässigkeit des AlkHG beziehungsweise seiner Anwendung auf Bier und Wein in Zweifel oder bestritten sie sogar.

Mit Gutachten vom 28. Februar 2011 stellt Prof. Mahon von der Universität Neuenburg fest, dass dem Bund mit den Artikeln 105 und 118 Absatz 2 BV eine weitreichende, jedoch auf gesundheitspolitische Motive begrenzte Kompetenz zur Regulierung des Verkaufs aller alkoholischen Getränke zusteht.¹⁰⁷ Damit bejaht er die Verfassungsmässigkeit des AlkHG im Grundsatz und seine Anwendung auf Bier und Wein im Besonderen.

Im Übrigen lassen bereits die aktuellen, vor allem im Lebensmittelrecht aufgestellten Handels- und Werbebeschränkungen auf die Verfassungsmässigkeit entsprechender Regelungen für Bier und Wein schliessen.

6.6 Verzicht auf preisliche Massnahmen

Preisliche Massnahmen verpflichten die Anbieter zu einem Mindest-Verkaufspreis (Mindestpreis, kostendeckende Preise) oder zur Verteuerung des Angebots, indem eine Steuer oder eine Lenkungsabgabe im Verkaufspreis zu berücksichtigen sind.

Im Rahmen der Vernehmlassung schlug der Bundesrat vor, den Handel auf den Verkauf alkoholischer Getränke zu kostendeckenden Preisen zu verpflichten.

Die Vernehmlassung zeigte, dass preisliche Massnahmen aus Sicht vieler Kantone und Gemeinden sowie der Vertreter von Prävention und Medizin unabdingbar sind. Verschiedene Vernehmlasser verlangten weitergehende Massnahmen, so mitunter die Prüfung oder gar die Einführung einer alkoholgehaltsabhängigen Lenkungsabgabe. Demgegenüber setzten sich Vertreter der Wirtschaft vehement gegen preisliche Massnahmen zur Wehr. In der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verpflichtung auf kostendeckende Preise sahen sie zudem einen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und stellten Schwierigkeiten im Vollzug in Aussicht.

Alkoholische Getränke im untersten Preissegment verleihten insbesondere Jugendliche zu einem übermässigen Konsum. Deshalb erteilte der Bundesrat dem EFD am 22. April 2009 den Auftrag, Massnahmen zu prüfen, die sich gezielt gegen Billigstpreise richten und damit nicht zu einer allgemeinen Verteuerung alkoholischer Getränke führen.

Geprüft wurden in der Folge eine Erhöhung der Alkoholbesteuerung, die Einführung von Mindestpreisen und einer auf das Billigstpreis-Segment begrenzten Lenkungsabgabe. Diverse Gutachten zeigen jedoch, dass auf Produkte des untersten Preissegments beschränkte Massnahmen rechtlich nicht zulässig sind: Die Getränke im Billigstpreis-Segment stammen hauptsächlich aus dem Ausland. Auf sie beschränkte Massnahmen diskriminieren diese Produkte, was nach dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU¹⁰⁸ nicht zulässig ist.¹⁰⁹

Auch die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Pflicht kostendeckender Preise erweist sich nunmehr als rechtlich problematisch: Ein von der EAV in Auftrag gegebenes Gutachten räumt ein, dass dem Bund gestützt auf Artikel 118 Absatz 2 BV eine weitreichende Regulierungskompetenz zukommt. Ob dabei auch in den

¹⁰⁷ Mahon, 2011, *Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool: Questions de constitutionnalité*

¹⁰⁸ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR **0.632.401**

¹⁰⁹ Epiney/Metz, 2009 Epiney/Pirker, 2009

Zudem schlug der Bundesrat vor, die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen zu schaffen, mit denen sich die Befolgung des Abgabeverbots an unter 16- bzw. 18-Jährige durch Detailhandel und Ausschankbetriebe kontrollieren lässt.

Die Vernehmlassung zeigte, dass Kantonen, Gemeinden und Gesundheitsvertretern die Einschränkung der Erhältlichkeit ein grosses Anliegen ist. Viele von ihnen fordern zeitliche Beschränkungen. Auch die Wiedereinführung von Bedürfnisklauseln für Detailhandel und Ausschankbetriebe wird zur Diskussion gestellt. Zudem wird verlangt, dass insbesondere das Lockvogelverbot für alle alkoholischen Getränke gleichermaßen und generell gelten soll. Zum Teil begründen sie diese Forderung nicht nur gesundheitspolitisch, sondern auch mit Vollzugsargumenten. Die gesetzliche Grundlage für Testkäufe wird begrüsst.

Vertreter der Wirtschaft qualifizieren die vom Bundesrat im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagenen Massnahmen dagegen als viel zu weit gehend und sehen darin eine «Bestrafung» aller für das Fehlverhalten einiger weniger. Im Zentrum der Kritik steht insbesondere die Anwendung dieser Bestimmungen auf Bier und Wein. Vor allem Vertreter des Detailhandels sehen die gesetzliche Grundlage für Testkäufe als nicht notwendig. Wenn schon Testkäufe durchgeführt würden, sollten sie Monitoringzwecken dienen und nicht strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen.

Entsprechend den Ergebnissen der Vernehmlassung schlägt der Bundesrat Massnahmen vor, die den grossen Teil der Bevölkerung mit einem problemlosen Alkoholkonsum nicht tangieren und hauptsächlich dem Schutz der Jugend dienen. Da sich der problematische Umgang mit Alkohol vor allem in der Nacht zeigt, zielen zwei Massnahmen auf diese Tageszeit ab.

Mit Ausnahme des Abgabalters und des Lockvogelverbots differenzieren die vorgeschlagenen Massnahmen zudem nicht mehr zwischen Spirituosen und den übrigen alkoholischen Getränken. Gesundheitspolitisch lässt sich diese rechtliche Gleichstellung damit rechtfertigen, dass Alkohol, unabhängig von seiner Herstellung, bei problematischem Konsum die gleichen Auswirkungen zeitigt. Zudem dürften diese Bestimmungen auch leichter zu vollziehen sein.

Allerdings räumt der Bundesrat ein, dass dieses Gesetz nicht alle Probleme im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum lösen kann. Mehrheitlich wird Alkohol nach wie vor daheim konsumiert. Hier, aber auch beim Konsum im öffentlichen Raum, ist die Eigenverantwortung eines jeden Einzelnen gefordert: Wer Alkohol konsumiert, hat sich der Verantwortung zu stellen, die er sich und seiner Umwelt gegenüber trägt.

6.7.1 Altersabhängige Abgabebeschränkungen

Gesetzliches Abgabalter 16/18

Das eigentliche Kernstück des Jugendschutzes in der Alkoholpolitik ist das gesetzliche Abgabalter. Gemäss geltendem Recht liegt es für Bier und Wein bei 16 Jahren¹¹⁵, für Spirituosen bei 18 Jahren.¹¹⁶ Durch dieses altersabhängige Abgabeverbot verpflichtet werden Detailhandel und Ausschankbetriebe: Sie dürfen alkoholische

¹¹⁵ Vgl. Art. 11 LGV (SR **817.02**).

¹¹⁶ Vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. i AlkG (SR **680**).

Getränke nur an Empfänger verkaufen oder ausschenken, die das gesetzliche Abgabalter erreicht haben.

Der Kanton Tessin hat als bisher einziger Kanton das Abgabalter nach einer einjährigen Versuchsphase für alle alkoholischen Getränke auf 18 Jahre festgesetzt. In der Folge führte Coop das Abgabalter 18 schweizweit in allen ihren mehr als 1000 Verkaufsstellen ein und begründete diesen Schritt unter anderem mit der Unübersichtlichkeit der von Verkaufspersonal und Kundschaft zu beachtenden Regelungen.¹¹⁷ Diesem Beispiel sind weitere Unternehmen gefolgt (u.a. Convenience Kette Aperto, Tankstellenshops der Migros).

Das altersabhängige Abgabeverbot erzielt die beabsichtigte Wirkung nur, wenn es von weiteren Massnahmen flankiert wird. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, anstelle einer Erhöhung des Abgabalters das Weitergabeverbot einzuführen und eine gesetzliche Grundlage für Testkäufe vorzusehen.

Weitergabeverbot

Weder Detailhandel noch Ausschankbetriebe dürfen alkoholische Getränke an Jugendliche unter 16 bzw. unter 18 Jahren abgeben. Diese versuchen jedoch, Ältere zum stellvertretenden Kauf von Alkohol zu bewegen und damit das gesetzliche Abgabalter zu umgehen.¹¹⁸

Neu soll deshalb die Weitergabe alkoholischer Getränke an unter 16- bzw. 18-Jährige auch ausserhalb von Detailhandel und Ausschankbetrieben verboten sein, wobei dieses Verbot nur dann greifen soll, wenn das altersabhängige Abgabeverbot mit Absicht umgangen wird. Die Entgeltlichkeit der Weitergabe ist ein solches Kriterium und wird deshalb explizit im Gesetz ausgewiesen.

Vom Weitergabeverbot ausgenommen sind insbesondere die Eltern.

Testkäufe

Testkäufe sind die einzige Massnahme, mit der sich unter vertretbarem Ressourceneinsatz kontrollieren lässt, ob Detailhandel und Ausschankbetriebe das altersabhängige Abgabeverbot befolgt.

In der Schweiz gibt es mehr als 40 000 permanente Stellen, an denen alkoholische Getränke verkauft oder ausgeschenkt werden. In den letzten 10 Jahren führten insgesamt 23 Kantone mehr als 15 000 Testkäufe durch. Die Erfahrungen bestätigen den abnehmenden Trend von rechtswidrigen Alkoholverkäufen an Jugendliche, wenn Testkäufe regelmässig durchgeführt werden. Wo dies nicht passiert, findet das Abgabeverbot geringe Beachtung.

Testkäufe sind deshalb weiterhin notwendig. Zudem liegt der Anteil der festgestellten Widerhandlungen gegen das Abgabalter im Jahr 2010 immer noch bei mehr als

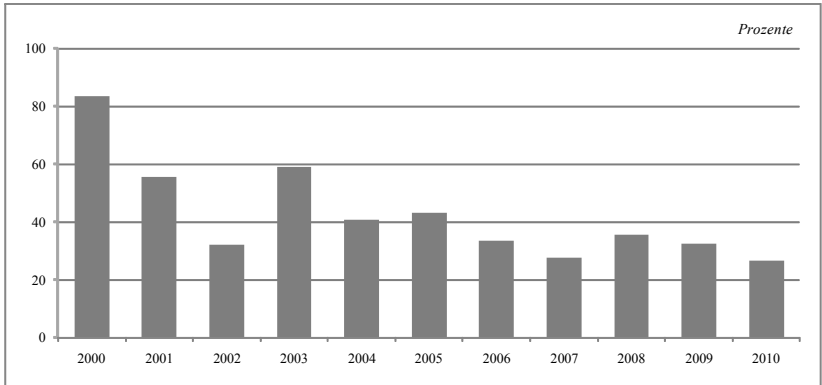
¹¹⁷ «Coop setzt sich seit langem mit der effizienten Umsetzung des Jugendschutzes auseinander. (...) Bis heute gilt in den meisten Schweizer Kantonen für Wein, Apfelwein und Bier die Alterslimite 16 Jahre und für Apéritifs, Spirituosen und Alcopops 18 Jahre. Als erster Kanton hat das Tessin auch die Limite für Wein, Apfelwein und Bier auf 18 Jahre angehoben. In weiteren Kantonen steht die Anhebung bereits zur Diskussion. Durch die individuelle, zeitlich verschobene Vorgehensweise der Kantone entsteht für die Konsumentinnen und Konsumenten eine komplett unübersichtliche Situation.» Vgl. Medienmitteilung von Coop vom 22. Mai 2008, www.coop.ch/pb/site/medien/node/62999166/Lde/index.html (Stand 16.9.2011).

¹¹⁸ Siehe Ziff. 1.3.3

25 Prozent: Das heisst, dass jeder vierte Jugendliche bei Testkäufen Alkohol erwerben kann, obwohl er das gesetzliche Abgabalter noch nicht erreicht hat.

Abbildung 11

Anlässlich von Testkäufen festgestellte Widerhandlungen gegen das altersabhängige Abgabeverbot



Quelle: Ferarihs, Übersicht zu Alkoholttestkäufen in der Schweiz

Allerdings liess sich in der letzten Zeit auch eine gewisse Unsicherheit über die Zulässigkeit von Testkäufen feststellen. Zu Diskussionen Anlass gab die Frage, ob der Einsatz von Jugendlichen im Rahmen von Testkäufen als verdeckte Ermittlung zu beurteilen sei. Eine solche wäre jedoch gestützt auf Artikel 286 der Strafprozessordnung¹¹⁹ nur für schwere Delikte zulässig, zu denen Widerhandlungen gegen das altersabhängige Abgabeverbot nicht zu rechnen sind. Ohne gesetzliche Grundlage gewonnene Testkaufergebnisse könnten demnach in einem Strafprozess nicht verwertet werden.

Die Motion Ingold vom 17. Juni 2011¹²⁰ verlangt deshalb die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Alkoholttestkäufe. In seiner Antwort vom 17. August 2011 erklärte sich der Bundesrat zur Annahme der Motion bereit.

Mit Urteil vom 10. Januar 2012 (6B_334/2011) hat das Bundesgericht entschieden, Alkoholttestkäufe stellen eine verdeckte Ermittlung dar. Weil die nach den massgebenden Gesetzesvorschriften geforderten Voraussetzungen im konkreten Fall nicht erfüllt seien, dürften die Ergebnisse des Testkaufs strafrechtlich nicht verwendet werden. Das Bundesgericht räumt in Erwägung 4.5 des betreffenden Urteils jedoch ein, Alkoholttestkäufe durch Jugendliche hätten als Präventionsmassnahme im Interesse des Jugendschutzes eine gewisse Bedeutung. Es sei Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, ob sich eine spezielle Regelung von Alkoholttestkäufen rechtfertige.

Testkäufe sind grundsätzlich jeder privaten Organisation und Person erlaubt: Festgestellte Widerhandlungen gegen das altersabhängige Abgabeverbot können zur

¹¹⁹ SR 312.0

¹²⁰ 11.3677 Mo Ingold, Gesetzliche Grundlage für Alkoholttestkäufe

Anzeige gebracht werden. Deshalb bedarf es hierzu im AlkHG keiner spezifischen Rechtsgrundlage. Problematisch ist indes die Frage, ob Behörden Jugendliche zu Testkäufen beziehen bzw. Private mit der Durchführung von Testkäufen beauftragen können. Behörden können Testkäufe kaum selber durchführen, zumal ihren Mitarbeitenden meistens das hierfür notwendige Alter fehlt. Deshalb sind sie auf den Beizug Jugendlicher angewiesen.

Separat von der Totalrevision des AlkG wird derzeit sowohl auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene an Lösungen gearbeitet, die auch offene Fragen rund um die Alkoholestkäufe berühren. So schlägt die Rechtskommission des Nationalrates im Rahmen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative Jositsch (PaIv 08.458) vor, den Tatbestand der verdeckten Ermittlung inhaltlich zu definieren und im Vergleich zur weiten Umschreibung durch das Bundesgericht wieder enger zu fassen. Zudem soll in der Strafprozessordnung die verdeckte Fahndung durch die Polizei unter weniger strengen Voraussetzungen ausdrücklich ermöglicht werden. Die Alkoholestkäufe sollten jedoch weder als Fall der verdeckten Ermittlung noch als Fall der verdeckten Fahndung nach jenem Gesetzesentwurf behandelt werden. Deshalb wird vorgeschlagen, im AlkHG eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Wenn die vom Gesetz festgelegten Rahmenbedingungen eingehalten werden, können die Ergebnisse eines Alkoholestkaufs in einem Straf- oder Verwaltungsverfahren verwendet werden.

6.7.2 Angebotsvorschriften

Bereits nach geltendem Recht¹²¹ müssen alkoholische Getränke im Detailhandel getrennt von alkoholfreien Getränken verkauft werden. Zudem muss am Verkaufspunkt ein gut sichtbares Schild angebracht werden, das auf das gesetzliche Abgabalter hinweist. Neu sollen diese Schilder auch auf das Weitergabeverbot sowie auf die strafrechtlichen Folgen einer Verletzung des Abgabe- und des Weitergabeverbots hinweisen.

6.7.3 Sirupartikel

Der sogenannte Sirupartikel verpflichtet Ausschankbetriebe, neben alkoholischen auch alkoholfreie Getränke anzubieten. Bereits in 22 Kantonen gilt eine solche Regelung, in einem Kanton ist sie in Planung.

Der Bundesrat stellt fest, dass die kantonalen Regelungen sehr unterschiedlich sind. Deshalb legt er im Rahmen der Totalrevision eine Regelung vor, die inskünftig schweizweit als Mindeststandard gelten soll: Angeboten werden müssen mindestens drei Arten alkoholfreier Getränke – und zwar in gleicher Weise, wie die alkoholischen Getränke. Namentlich wird damit klargestellt, dass es nicht reicht, alkoholfreie Getränke verfügbar zu haben. Sie müssen sich in ihrer Art unterscheiden, und der Gast muss – zum Beispiel mit entsprechendem Ausweis in der Getränkekarte – in die Lage versetzt werden, von diesem Angebot auch tatsächlich Kenntnis erhalten

¹²¹ Vgl. Art. 11 Abs. 2 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02).

zu können. Nur so kann er auch auf alkoholfreie Getränke ausweichen, wie dies beabsichtigt wäre.

Gleichzeitig sind diese alkoholfreien Getränke jederzeit auch billiger anzubieten als das billigste alkoholische Getränk. Damit soll gewährleistet werden, dass der alkoholfreie Konsum preislich attraktiv ist. Zudem werden die Preise alkoholischer Getränke nach unten begrenzt: Sie müssen immer teurer sein als die drei alkoholfreien Getränke.

6.7.4 Massnahmen des «Nachtregimes»

Während der Nacht wird von *mehr* Leuten *mehr* konsumiert.

Vor allem jüngere Menschen weichen den Angeboten in den Ausschankbetrieben aus, beziehen den Alkohol zu tieferen Preisen im Detailhandel und konsumieren ihn anschliessend draussen im öffentlichen Raum. Dieser Phase folgt vor allem an Wochenenden der eigentliche Ausgang in Dancings und andere Lokalitäten: Nicht selten beginnt der Ausgang gegen Mitternacht oder sogar danach und dauert bis in die frühen Morgenstunden an.

Diverse Ausschankbetriebe sehen dieser Entwicklung vor Mitternacht nicht untätig zu. Sie versuchen vor allem die jüngere Kundschaft mit *Happy Hours*, *All-You-Can-Drink*-Anlässen, *Lady's-Night* und ähnlichen Angeboten anzulocken.

Verkaufsverbot im Detailhandel

Im Kanton Genf ist der Verkauf alkoholischer Getränke im Detailhandel seit 2005 ab 21 Uhr verboten. Eine im Auftrag des BAG durchgeführte Studie zeigte, dass seit diesem Verbot die Alkoholvergiftungen vor allem bei den unter 16-Jährigen zurückgingen – und damit bei einer Kategorie von Konsumentinnen und Konsumenten, denen noch gar kein Alkohol verkauft werden dürfte. Bei den Jungen bis 29 Jahre stieg die Rate der Alkoholvergiftungen weniger stark an als in andern Kantonen. Bei den über 29-Jährigen zeigte das Verbot keine Wirkung.¹²²

Auf den 1. April 2008 setzten die SBB in den Bahnhofläden ein Verkaufsverbot für Alkohol ab 22 Uhr durch. Sie begründeten diesen Schritt wie folgt: «Die neue Verkaufspraxis soll dazu beitragen, dass die Bahnhöfe für die Bahnkunden auch spätabends unbehindert und sicher zugänglich bleiben. Gleichzeitig stellt die neue Regelung einen Beitrag zum Jugendschutz dar.»¹²³

Entsprechende bzw. ähnliche Verbote gelten auch in vielen Ländern der EU, so u.a. in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien.¹²⁴

Im Rahmen der Vernehmlassung setzten sich vor allem Kantone und Gemeinden für nächtliche Verkaufsverbote ein. Sie sind von den Auswüchsen des nächtlichen Alkoholkonsums sowohl als Träger gesundheitlicher und als auch als Träger polizeilicher Aufgaben gefordert.

Der Bundesrat teilt die Auffassung, wonach sich die Probleme rund um den Alkoholkonsum in der Nacht kumulieren. Er schlägt deshalb vor, dass inskünftig ab

¹²² Gmel/Wicki, 2010

¹²³ Medienmitteilung der SBB vom 28. Januar 2008, www.sbb.ch

¹²⁴ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, 2011

22 Uhr im Detailhandel kein Alkohol mehr verkauft werden darf. In erster Linie schränkt dieses Verbot die nächtliche Verfügbarkeit preislich attraktiver, alkoholischer Getränke ein.

Ein solches Verbot betrifft nur einige wenige Verkaufsstellen. Diese ziehen jedoch mit ihrem Angebot an zum Teil sehr preiswerten, alkoholischen Getränken vor allem an Wochenenden und bis tief in die Nacht hinein junge Leute aus einem zum Teil beachtlichen Einzugsgebiet an. Ausserdem müssen auch der Verkauf über die Gasse und der mobile Verkauf (z.B. Alkohol-Kurier) dem Verbot unterstellt werden.

Zwar trifft ein nächtliches Verkaufsverbot für alkoholische Getränke auf den ersten Blick die ganze Bevölkerung. Es ist aber eine Tatsache, dass primär junge Leute auf dieses Angebot ansprechen. Sie verfügen in der Regel noch über keine Vorräte (mangels finanzieller oder räumlicher Möglichkeiten) und sind einem Konsum im öffentlichen Raum weniger abgeneigt als ältere Personen. Zudem werden die Jugendlichen nur zum Teil auf die (teureren) Angebote der Ausschankbetriebe ausweichen. Entsprechend führt ein nächtliches Verkaufsverbot bei den Jugendlichen direkt zu einer deutlichen Einschränkung der Erhältlichkeit alkoholischer Getränke, was aus Gründen des Jugendschutzes sinnvoll ist.

Neben gesundheitspolitischen sprechen auch sicherheitspolitische Überlegungen wie die Vermeidung von Lärm, Gewalt, Vandalismus, Unfällen und Unrat für diese neue Regelung. Hinzu kommen Aufwendungen Dritter (u.a. Polizei, Spitäler), für die letztlich die Allgemeinheit aufzukommen hat.

Verbot von Lockvogelangeboten

Im Rahmen der Vernehmlassung schlug der Bundesrat vor, Lockvogelangebote für Spirituosen generell und solche für Bier und Wein an Freitagen und Samstagen ab 21 Uhr zu verbieten. Sowohl Vertreter der Kantone wie der Wirtschaft erachteten diesen Vorschlag als zu kompliziert und signalisierten Probleme bei der Umsetzung. Während sich vor allem Kantone und Gesundheitsorganisationen für ein generelles Verbot einsetzten, sprachen sich die Vertreter der Wirtschaft für eine Fortführung des Status quo aus, wonach Lockvogelangebote für Spirituosen vollständig verboten und für Bier und Wein uneingeschränkt zulässig sind.

Ein generelles, für alle alkoholischen Getränke geltendes Verbot von Lockvogelangeboten, wie es u.a. diverse Kantone und Gemeinde verlangen, ginge zu weit: Apéros gehören auch hierzulande zu den gesellschaftlich breit abgestützten Gepflogenheiten, die – selbst mit Vergünstigungen – ohne gesundheitliche Bedenken fortgeführt werden können. Lockvogelangebote können jedoch zum Alkoholkonsum verleiten. Eine Vielzahl von wissenschaftlichen Studien belegt den eindeutigen Bezug zwischen diesen Angeboten und dem vor allem von Jugendlichen praktizierten Koma-Trinken.¹²⁵

Das heute zeitlich uneingeschränkte Lockvogelverbot für Spirituosen fand in der Vernehmlassung eine breite Zustimmung. Es soll unverändert weitergeführt werden. Im Sinne des Nachtregimes erst ab 22 Uhr sollen Lockvogelangebote dagegen für Bier und Wein verboten werden. Damit legt der Bundesrat dieses Verbot auf einen Tagesabschnitt, während dem im Allgemeinen und von Jugendlichen im Speziellen mehr Alkohol getrunken wird als zu andern Zeiten des Tages. Lockvogelangebote

¹²⁵ Kuo/Wechsler/Greenberg/Lee, 2003

zu diesen Zeiten bringen eine gesundheitspolitisch unerwünschte Akzentuierung des Konsums.

Das Verbot von Lockvogelangeboten gilt für den Ausschank. Mit der zeitlichen Parallelität zum nächtlichen Verkaufsverbot für den Detailhandel wird erreicht, dass ab 22 Uhr weniger Alkohol zu tiefen Preisen erworben werden kann. Die Auswirkungen des Lockvogelverbots auf die Ausschankbetriebe werden insofern beschränkt sein.

6.7.5 Besondere Formen des Handels

Automatenverkauf

Heute ist der Verkauf von Spirituosen an Automaten generell verboten. Für den Automatenverkauf von Bier und Wein stellt das Bundesrecht derzeit kein ausdrückliches Verbot auf. Allerdings muss auch beim Automatenverkauf von Bier und Wein sichergestellt sein, dass das gesetzliche Abgabalter eingehalten wird.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde ein generelles Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke in Automaten verlangt.

Der Bundesrat erachtet ein solches Verbot als unverhältnismässig: Bezogen auf den Jugendschutz kein Problem bieten «Automaten», die in Selbstbedienungsrestaurants zu finden sind. Diese Automaten ermöglichen zwar den Bezug alkoholischer Getränke, bedingen jedoch die Bezahlung an separaten Kassen, wo das Abgabalter kontrolliert werden kann. Solche Automaten, die sich mit «Zapfsäulen» vergleichen lassen, sollen für alle alkoholischen Getränke zulässig sein.

Anders liegt der Fall bei «Automaten», die nicht nur den Bezug alkoholischer Getränke, sondern auch deren Bezahlung ermöglichen (z.B. Automaten in Bahnhöfen). Dieser Automatenverkauf ist als Sonderform des Detailhandels zu verstehen. Ohne spezielle Prüfvorrichtungen können Jugendliche an solchen Automaten Alkohol erwerben – unabhängig von ihrem Alter. Betreiber solcher Automaten müssen demnach bereits heute mit einer Bestrafung wegen Verstosses gegen das gesetzliche Abgabalter rechnen. Nach neuem Recht muss zudem das Verkaufsverbot ab 22 Uhr beachtet werden. Als Sonderform des Detailhandels bedarf der Automatenverkauf daher keiner expliziten Regelung im Gesetz.

Unentgeltliches Verteilen von Warenmustern

Auch das unentgeltliche Verteilen von alkoholischen Getränken in Kleinstgebinden ist als eine Sonderform des Detailhandels zu verstehen und soll als solche für alle alkoholischen Getränke – und somit neu auch für Spirituosen – zulässig sein. Allerdings sind auch hier das gesetzliche Abgabalter und das den Detailhandel bindende Verkaufsverbot ab 22 Uhr zu beachten.

Nicht als «unentgeltliche Weitergabe» im Sinne des AlkHG zu verstehen sind Abgaben von Geschenken. Insbesondere fehlt diesen der Charakter des «Waren-musters», was sich mitunter auch auf die Grösse des Gebindes auswirken dürfte.

Verkauf durch Reisende

Mit der Totalrevision des AlkG soll das Verbot des Vertriebs alkoholischer Getränke durch Reisende¹²⁶ fallen. Der Verkauf alkoholischer Getränke durch Reisende soll innerhalb der vom AlkHG aufgestellten Grenzen zulässig sein. Als Sonderform des Detailhandels haben die Reisenden jedoch das altersabhängige Abgabeverbot sowie ab 22 Uhr das für den Detailhandel geltende Verkaufsverbot zu beachten.

6.7.6 Meldepflicht

Neu soll in der Alkoholgesetzgebung des Bundes darauf verzichtet werden, den Detailhandel mit alkoholischen Getränken bzw. deren Ausschank von einer spezifischen Bewilligung abhängig zu machen. Vielmehr soll genügen, der im Lebensmittelrecht vorgesehenen Meldepflicht nachzukommen und dabei auszuweisen, welche Arten alkoholischer Getränke (Spirituosen, Bier, Wein) angeboten werden sollen. Diese Berechtigung kann im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vorübergehend oder dauerhaft entzogen werden, wenn wiederholt oder schwer gegen die im AlkHG aufgestellten Bestimmungen verstossen wird.¹²⁷

Damit die zuständigen Behörden auf Bundesebene die nötigen Kenntnisse haben, soll ihnen gesetzlich der Zugriff auf das im revidierten Lebensmittelrecht vorgesehene Informationssystem eingeräumt werden, das schweizweit neu auch Transparenz über die in ihrem Sortiment alkoholische Getränke führenden Verkaufsstellen schaffen wird.

Allerdings soll es den Kantonen unbenommen sein, auch weiterhin eine Bewilligungspflicht vorzusehen. Eine solche würde sich jedoch ausschliesslich auf kantonales Recht stützen. Sie könnte weiterhin von einer mengen- oder umsatzabhängigen Abgabe abhängig gemacht werden, wie dies zum Beispiel in den Kantonen Graubünden, Wallis und Waadt der Fall ist.

Die vorgeschlagene Vereinfachung besteht durch:

- den Verzicht auf Doppelspurigkeiten zwischen AlkHG und Lebensmittelrecht;
- eine schweizweite Übersicht über die Stellen, die alkoholische Getränke ausschenken oder im Detailhandel verkaufen;
- administrative Entlastungen von Detailhandel und Ausschank;
- die Möglichkeit, die Berechtigung zum Verkauf bzw. Ausschank alkoholischer Getränke – trotz Verzicht auf ein Bewilligungsverfahren – im Rahmen einer Verwaltungsmassnahme entziehen zu können;
- die Freiheit der Kantone, weiterhin ein Bewilligungsverfahren vorzusehen.

¹²⁶ Vgl. Art. 11 des Bundesgesetzes vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1).

¹²⁷ Vgl. Art. 20 Alkoholhandelsgesetz.

6.7.7 Zuständigkeit der Kantone

Auch weiterhin sollen die Kantone für die Befolgung der Beschränkungen zuständig sein, die beim Handel mit alkoholischen Getränken zu beachten sind.

Als Behörden vor Ort steht ihnen sodann die Möglichkeit zu, weitergehende Beschränkungen des Handels vorzusehen. Insbesondere können sie für den Detailhandel und die Ausschankbetriebe weiterhin ein Bewilligungsverfahren vorsehen und von ihnen eine Abgabe erheben.

6.8 Werbung

Im Rahmen der Vernehmlassung schlug der Bundesrat für Spirituosen bzw. Bier und Wein je separate Werbebestimmungen vor. Der Vorschlag sah vor, dass die Werbung für Spirituosen nicht mehr auf produktebezogene, sondern auf sachliche Inhalte beschränkt ist und damit weniger weitgehenden Beschränkungen unterliegt als heute.

Das Thema der Werbung stiess in der Vernehmlassung auf breites Echo. Aus gesundheitspolitischem Blickwinkel wurde verlangt, die Pflicht zur Produktebezogenheit für die Spirituosenwerbung fortzuführen und Bier und Wein den für Spirituosen geltenden Bestimmungen zu unterstellen. Auch ein generelles Werbe- und Sponsoringverbot wurde zur Diskussion gestellt. Zudem wurde die Forderung erhoben, alkoholfreie Getränke mit gleicher Aufmachung wie alkoholhaltige Getränke den für diese geltenden Werbebeschränkungen zu unterstellen.

Aus wirtschaftlicher Optik wurde der bundesrätliche Vorschlag, insbesondere jedoch die Werbebeschränkung für Spirituosen, als zu weitgehend kritisiert und die Zustimmung zu einer für alle alkoholischen Getränke geltenden Lösung von der Ausrichtung auf den Jugendschutz abhängig gemacht.

In Kenntnis der zum Teil diametral unterschiedlichen Positionen aus der Vernehmlassung hält der Bundesrat mit wenigen Korrekturen an seinem ursprünglichen Vorschlag fest.

Werbebotschaften können verlockend sein, vor allem wenn sie mit dem beworbenen Produkt Lebensfreude, Geselligkeit, Sportlichkeit und andere positive Erfahrungen in Verbindung bringen. Hier sollen der Alkoholwerbung – vor allem zum Schutz der Jugend – Grenzen gesetzt werden. Ein totales Werbeverbot, wie dies zum Teil in der Vernehmlassung verlangt wurde, scheint dem Bundesrat jedoch nicht angezeigt. Dies umso mehr, als mit einer solchen Lösung primär die inländischen Werber und Werbeträger bestraft würden, während Werbung für alkoholische Getränke aus dem Ausland weiterhin möglich bliebe.

Der angepasste Vorschlag sieht weiterhin unterschiedliche Werbebeschränkung für Spirituosen sowie für Bier und Wein vor und gilt grundsätzlich auch für das Sponsoring. Bei der Spirituosenwerbung behält er das Kriterium der Sachlichkeit bei, verzichtet jedoch auf dessen negative Umschreibung: Werbung für Spirituosen ist verboten, wenn sie Spirituosen mit einem besonderen Lebensgefühl wie Reichtum, Erfolg, Gesundheit, Sportlichkeit, Jugendlichkeit, Geselligkeit, Ferien- oder Rauschgefühlen oder Ähnlichem in Verbindung bringt.

Daneben entsprechen die Beschränkungen der Werbung für Spirituosen sowie Bier und Wein weitgehend heutigem Recht.

6.9 Monitoring und Evaluation

Der Grossteil der Bevölkerung pflegt einen verantwortungsbewussten Umgang mit dem Genussmittel Alkohol. Dennoch muss sich der Gesetzgeber bewusst sein, dass in verschiedenen Bevölkerungsgruppen und namentlich bei Jugendlichen problematisches Konsumverhalten existiert. Deshalb sind staatliche Massnahmen, die Handel und Werbung für alkoholische Getränke gezielt begrenzen, auch 125 Jahre nach der ersten eidgenössischen Alkoholordnung notwendig.

Wie die Vernehmlassung zur Totalrevision des AlkG zeigt, ist die Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Intervention nicht einfach zu finden. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, die Wirksamkeit dieses Gesetzes spätestens nach fünf Jahren zu evaluieren. Während dieser Zeit soll nicht nur die Entwicklung des Konsumverhaltens, sondern auch des Marktes beobachtet werden (Monitoring).

7 Neuorganisation der Aufgabenerfüllung

7.1 Reintegration der EAV in die zentrale Bundesverwaltung

Am 13. September 2006 hat der Bundesrat den Corporate-Governance-Bericht verabschiedet.¹²⁸ Darin definierte er Kriterien für die künftige Organisation der Aufgabenerfüllung durch den Bund (Aufgabentypologie) und stellte Leitsätze für die Organisation rechtlich verselbständigter Organisationen und Unternehmen des Bundes auf.

In der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht hat der Bundesrat beschlossen, die Reintegration der EAV in die zentrale Bundesverwaltung zu prüfen.¹²⁹

Die Finanzdelegation äusserte in ihrem Jahresbericht 2009 ihre Erwartung, wonach die Totalrevision des AlkG in der Bundesverwaltung zu deutlich vereinfachten und klareren Strukturen führen soll, und stellte ihre aufmerksame Begleitung des Geschäfts in Aussicht.¹³⁰

Im Auftrag des Bundesrates analysierte eine interdepartementale Arbeitsgruppe die alkoholpolitischen Aufgaben des Bundes, die Vielzahl der mit dem Vollzug betrauten Stellen und das damit einhergehende Synergiepotenzial. Grundlagen einer Neuorganisation der Aufgabenerfüllung wurden in den folgenden sechs Teilprojekten erarbeitet: Bewilligung/Aufsicht/Kontrolle; Datenerhebung & Statistik; Prävention; Werbung; Absatzförderung; Laboruntersuchung.

Im Rahmen der Vernehmlassung liess der Bundesrat die Organisationsfrage offen. Diverse Vernehmlasser, so insbesondere die Vertreter der Spirituosenbranche, ver-

¹²⁸ BBl 2006 8233

¹²⁹ Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates 2009

¹³⁰ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2009

langten sodann die Schaffung eines Bundesamtes für Alkohol; sie versprachen sich davon einen klar identifizierbaren Ansprechpartner für alle Fragen rund um den Alkohol sowie eine bessere inhaltliche Koordination der derzeit auf viele verschiedene Akteure verteilten alkoholpolitischen Aufgaben. Vertreter mit gesundheitspolitischem Fokus verlangten, dass dem BAG die Verantwortung für den Vollzug des AlkHG übertragen würde. Sie begründeten dies mit der Zuständigkeit des BAG für die Prävention.

Der Bundesrat stellt fest, dass die EAV mit der Privatisierung von Alcosuisse und einem spürbar gestrafften Aufgabenportefeuille die betriebliche Grösse verliert, die einen eigenständigen Fortbestand rechtfertigen würde.

Zudem stellt er gestützt auf den Corporate-Governance-Bericht fest, dass die EAV:

- mit der Erhebung der Spirituosensteuer und der fiskalpolitisch motivierten Aufsicht über den Spirituosen- und Ethanolmarkt mehrheitlich Aufgaben wahrnimmt, die sich aufgrund ihres hoheitlichen Charakters nicht zur Auslagerung eignen und deshalb innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen sind;
- organisationsrechtlich wesentliche Lücken und damit mehrere erhebliche Abweichungen von den Richtliniencharakter genießenden Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts aufweist, würde die EAV als Anstalt fortgeführt, so müsste ihr Organisationsrecht grundlegend überarbeitet werden.¹³¹

Vor allem wegen des Charakters der Hauptaufgabe – einer klassischen Ministerialaufgabe – hat der Bundesrat entschieden, die EAV in die zentrale Bundesverwaltung zu reintegrieren. Jedoch soll die EAV nicht ein separates Bundesamt werden – dafür ist sie nicht gross genug. Vielmehr soll sie in die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) überführt werden. Die Reintegration der EAV soll so erfolgen, dass die Einheit «Alkohol» auch innerhalb der EZV wahrnehmbar und für Aussenstehende eine sichtbare Ansprechstelle bleibt.

7.2 Optimierung der Aufgabenerfüllung innerhalb des Bundes

Bereits der Zusammenschluss der EAV mit der EZV dürfte eine Vielzahl von Synergien bringen, namentlich beim Im- und Export von Spirituosen und Ethanol sowie bei der dezentralen Kontrolle. Synergiegewinne dürfte aber auch innerhalb der in der EZV geplanten Einheit «Alkohol» erfolgen: In dieser Einheit werden inskünftig Verbrauchssteuern auf Alkohol erhoben und kontrolliert. Diese Einheit wird darüber hinaus auch mit dem Vollzug des AlkHG betraut sein. Damit werden alle gesundheitspolitischen Massnahmen, die hoheitlich sind und beim Importeur, Hersteller

¹³¹ Die EAV hat ihre rechtliche Selbständigkeit auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 29. Juni 1900 über gebranntes Wasser erlangt. Art. 19 dieses Gesetzes hielt fest, dass die weitere Organisation der EAV bis «zum Erlass eines Organisationsgesetzes Sache des Bundesrates» sei (vgl. BBl 1900 III 608). Das aktuelle AlkG widmet der Organisation der EAV einen einzigen Artikel. Ein eigentlicher Organisationserlass, der namentlich die Organe der EAV und deren Kompetenzen regelt, fehlt bis heute. Ebenso ein Verwaltungsrat. Bis heute wird die EAV – trotz ihrer rechtlichen Selbstständigkeit – weitgehend wie ein Bundesamt durch das EFD geführt.

oder Anbieter alkoholischer Getränke ansetzen, innerhalb der Bundesverwaltung in der Zuständigkeit einer einzigen Stelle vereint. Dieser Umstand wird sich auch in der Aussensicht positiv auswirken: Importeure, Hersteller und Anbieter müssen sich – je nach Frage – nicht mehr mit drei verschiedenen Stellen (BAG, EAV, EZV) in zwei Departementen (EDI, EFD) verständigen.

Mit der Totalrevision des AlkG einher gehen auch weitere Aufgabenoptimierungen:

Labor

Bis Ende Oktober 2011 führte die EAV ein akkreditiertes Labor, das sich auf sämtliche Analysen spezialisierte, die sich aus dem Vollzug des AlkG ergeben. Seit dem 1. November 2011 ist das Labor der EAV Teil des Bundesamtes für Metrologie (METAS). Dieser Zusammenschluss rundet die Laborlandschaft Bund mit einem akkreditierten Alkohollabor ab. Auch hier werden beachtliche Synergiegewinne erwartet.

Aufgaben der Verhaltensprävention

Die EAV erfüllt einzelne Aufgaben, die der sogenannten Verhaltensprävention zugerechnet werden können. So unterstützt sie basierend auf Artikel 43a AlkG gesamtschweizerische und interkantonale Organisationen und Institutionen, die sich durch vorsorgliche Massnahmen der Bekämpfung des Alkoholismus widmen. Neu sollen diese Aufgaben mit den entsprechenden Ressourcen an das BAG übertragen werden. Zudem soll das BAG auf Stufe Bundesverwaltung alleinige Ansprechstelle der Schweizerischen Stiftung für Alkoholforschung (SSA) und Adressatin für die Berichterstattung der Kantone über die Verwendung des Alkoholzehntels sein.

Landwirtschaftspolitische Aufgaben

Ende der 1990er-Jahre trat die EAV ihre Verwertungsaufgaben in den Bereichen Obst und Kartoffeln an das BLW ab. Diskutiert wird nun eine weitere Aufgabenbereinigung mit dem BLW. Im Zuständigkeitsbereich des BLW bzw. von Agroscope ACW liegen die Agrarforschung sowie die dazugehörige Beratung. Ob nun die von der EAV im Bereich der Spirituosen unterstützten Forschungsaufträge und Weiterbildungsangebote in die alleinige Zuständigkeit von Agroscope übergehen sollen, ist derzeit Gegenstand einer eingehenden Prüfung.

8 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der beiden Gesetze

8.1 Spirituosensteuergesetz (SpStG)

1. Kapitel: Gegenstand, Begriffe und Grundsätze

Art. 1 Gegenstand, Geltungsbereich und Verhältnis zum Zoll- und zum Lebensmittelrecht

Absatz 1 legt den Gegenstand des Gesetzes fest und benennt die wirtschaftlichen Vorgänge, die im Rahmen der Erhebung der Steuer auf Spirituosen, Ethanol und spirituosenhaltigen Nahrungsmitteln relevant sind: Herstellung, Ein- und Ausfuhr, die Be- und Verarbeitung, die Lagerung und die Verwendung von sowie den Gross-

handel mit Spirituosen und Ethanol. Vom Geltungsbereich des SpStG ausgeschlossen sind gemäss Absatz 2 Ethanol zu Treibstoffzwecken (Bioethanol) sowie Ethanol aller Qualitäten, das im Inland zu Bioethanol aufbereitet wird. Die Einfuhr dieser Stoffe sowie deren Herstellung und Verarbeitung im Inland richten sich nach dem Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG)¹³². Ebenfalls vom Geltungsbereich des SpStG ausgenommen sind ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholische Getränke wie zum Beispiel Wein, Bier oder Apfelweine, die auch Ethylalkohol enthalten. Zu vergorenen alkoholischen Getränken von mehr als 18 Volumenprozenten siehe nachfolgend die Ausführungen zu Artikel 2 Buchstabe c Ziffer 2.

Absatz 3 enthält einen Vorbehalt betreffend zoll- und lebensmittelrechtliche Bestimmungen. Der zollrechtliche Vorbehalt bezieht sich insbesondere auf die zollrechtlichen Veranlagungsverfahren, die bei der Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr der unter das SpStG fallenden Erzeugnisse zur Anwendung gelangen, soweit dieses Gesetz keine spezialrechtlichen Bestimmungen enthält. Die Lebensmittelgesetzgebung bestimmt namentlich die Produktdefinitionen, auf die sich das SpStG bezieht. Die Produktdefinitionen ergeben sich aus der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke¹³³.

Art. 2 Begriffe

Buchstabe a und b: Anstelle des bisherigen Begriffs «gebrannte Wasser» aus dem AlkG wird neu der Begriff Ethanol (Ethylalkohol) verwendet. Sowohl beim bisherigen als auch beim neuen Begriff handelt es sich um denselben Stoff mit der chemischen Formel C₂H₅OH. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird indessen eher der Begriff «Alkohol» verwendet, während «Ethanol» meist im Zusammenhang mit industriellen Zwecken gebraucht wird.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Ethanol durch andere Alkoholarten zum menschlichen Konsum ersetzt wird. Deshalb sollen diese ebenfalls dem Gesetz unterstellt werden. Diese Möglichkeit besteht bereits nach geltendem Recht.

Buchstabe c: Unter den Begriff «Spirituose» fallen in erster Linie Getränke, die durch Destillation oder andere technische Verfahren (z.B. Ausfrieren, Umkehrosmose, Ultrafiltration oder Beifügung von Substanzen, die geeignet sind, den Alkoholgehalt zu erhöhen) gewonnenes Ethanol enthalten. Dieser Begriff erfasst auch durch Vergärung gewonnene Getränke wie beispielsweise Wein, Obstwein, Bier, Frucht- und Beerenwein, sofern ihnen Spirituosen oder Ethanol beigefügt sind (z.B. Likörweine oder mit Spirituosen aromatisierte Biere sowie Alcopops).

Um zu verhindern, dass die Bestimmungen des SpStG umgangen werden, muss reines oder verdünntes Ethanol den Bestimmungen dieses Gesetzes ebenfalls unterstellt werden. Dieses Ethanol wird durch Destillation von Produkten landwirtschaftlichen Ursprungs hergestellt (sog. Trinksprit) und ist damit vergleichbar mit einer hochgradigen Spirituose. Verdünntes Ethanol, das auf Trinkgradstärke herabgesetzt ist, entspricht einem Wodka. Zudem bildet Ethanol die alkoholische Komponente für zahlreiche Liköre und weitere alkoholische Getränke. Der Begriff «Spirituose» erfasst demnach nebst den Spirituosen auch reines oder verdünntes Ethanol, das zum menschlichen Konsum bestimmt ist.

¹³² SR 641.61

¹³³ SR 817.022.110

Den Spirituosen gleichgestellt werden zudem die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Getränke mit einem Alkoholgehalt von über 18 Volumenprozenten.

Im Rahmen der Teilrevision vom 12. Juni 2009¹³⁴ des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995¹³⁵ über die technischen Handelshemmnisse (THG) wurde das AlkG auf den 1. Juli 2010 in dem Sinne angepasst, dass Naturweine aus frischen Weintrauben nicht mehr ab 15, sondern erst ab einem Alkoholgehalt von mehr als 18 Volumenprozenten von der Spirituosensteuer erfasst werden. Aus Praktikabilitätsgründen sollen neu auch die übrigen ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Getränke wie z.B. Weine aus Früchten, Beeren und anderen Rohstoffen erst bei einem Alkoholgehalt von 18 Volumenprozenten der Spirituosensteuer unterliegen. Ab dieser Gradstärke muss davon ausgegangen werden, dass den Produkten destillierter Alkohol zugesetzt worden ist. Ein solcher Zusatz lässt sich indessen analytisch kaum nachweisen, insbesondere wenn das zugesetzte Destillat aus den gleichen Rohstoffen stammt wie das vergorene Produkt, wie dies teilweise lebensmittelrechtlich vorgeschrieben ist. Es ist daher gerechtfertigt, Produkte ab dieser Gradstärke dem SpStG zu unterstellen.

Buchstabe d: Nach bisherigem Recht sind Gewerbetreibende und -produzentinnen, Landwirte und Landwirtinnen sowie Kleinproduzenten und -produzentinnen steuerpflichtig. Nicht von der Steuerpflicht erfasst werden Produzenten und Produzentinnen, die auf Rechnung Dritter tätig sind (nach geltendem Recht sog. Lohnbrenner und -brennerinnen). Das neue Gesetz ersetzt die verschiedenen Kategorien von Produzenten und Produzentinnen durch die Begriffe des «Herstellers» bzw. der «Herstellerin». Künftig sollen alle Hersteller und Herstellerinnen der Steuerpflicht unterstellt werden, unabhängig davon, ob sie Ethanol oder Spirituosen auf eigene oder auf Rechnung Dritter herstellen. Es ist daher erforderlich, diese erweiterte Kategorie von Steuerpflichtigen zu definieren. Hersteller oder Herstellerin ist auch, wer denaturiertem Ethanol oder denaturierten Spirituosen die Denaturierstoffe vollständig oder teilweise entzieht.

Buchstabe e: Die Definition des Grosshandels entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Recht. Einerseits wird sie der geänderten Terminologie angepasst, andererseits wird sie aus systematischen Gründen aus dem bisherigen Fünften Abschnitt (Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken) in die Begriffsbestimmungen überführt. Die Unterscheidung zwischen Gross- und Kleinhandel wurde im Rahmen der Teilrevision des AlkG im Jahre 1978 eingeführt. Unter dem Begriff «Kleinhandel» wurden sowohl der Ausschank (z.B. in Bars und Restaurants) als auch der Verkauf im Detailhandel subsumiert. Der Begriff des Kleinhandels wird nicht mehr verwendet. In der revidierten Alkoholgesetzgebung (vgl. Art. 3 Bst. d und e AlkHG) wird er ersetzt durch die Begriffe «Ausschank» und «Detailhandel».

Buchstabe f: Wie bisher findet dieses Gesetz Anwendung auf das schweizerische Staatsgebiet sowie auf die Zollanschlussgebiete gemäss völkerrechtlichen Verträgen oder Völkergewohnheitsrecht. Darunter fallen das Fürstentum Liechtenstein sowie Büsingen und Campione. Davon ausgenommen sind die Zollausschlussgebiete Samnau und Sampuoir.

¹³⁴ AS 2010 2617

¹³⁵ SR 946.51

Buchstabe g: Die Einfuhr bezeichnet nach Zollrecht das Überführen einer Ware in den zollrechtlich freien Verkehr. Der Realakt des Beförderns einer Ware ins Zollgebiet wird hingegen als Verbringen bezeichnet. Für die Spirituosensteuer gilt als Einfuhr der Realakt des Verbringens ins Inland. Die Einfuhr umfasst somit sowohl das Überführen in den zollrechtlich freien Verkehr als auch alle anderen Zollverfahren nach Artikel 47 des Zollgesetzes vom 18. März 2005¹³⁶ (ZG) (z.B. Zolllagerverfahren, Transitverfahren, Veredelung).

Art. 3 Grundsätze

Artikel 3 nennt die Grundsätze, die beim Vollzug dieses Gesetzes, insbesondere bei der Steuererhebung, zu beachten sind. Die Steuererhebung soll nach den Grundsätzen der modernen Steuergesetzgebung vereinfacht werden.

Wie bisher wird die Spirituosensteuer wettbewerbsneutral erhoben; das heisst, dass die Entrichtung der Steuer für alle Steuerpflichtigen gleichermaßen wirtschaftlich ausgestaltet ist. Neu ist dieses Prinzip auch gesetzlich verankert.

Explizit wird zudem die Wirtschaftlichkeit des Vollzugs im Gesetz gewährleistet: Die rechtsanwendende Behörde ist gehalten, ihre Vorkehren und Praxen so zu gestalten, dass der finanzielle und tatsächliche Aufwand für alle von diesem Gesetz Betroffenen so klein wie möglich gehalten wird.

Diese Vorgaben werden u.a. erfüllt, indem die Kontrolle differenziert und die Vielzahl von Bewilligungen und Formularen deutlich reduziert wird. Die genannten Grundsätze stellen Leitlinien dar und dienen der Auslegung. Unmittelbare subjektive Rechte der Steuerpflichtigen lassen sich daraus nicht ableiten.

Mit der in Absatz 2 vorgenommenen Präzisierung wird der in der bisherigen Gesetzgebung latente Interessenkonflikt zwischen fiskalischen und gesundheitspolitischen Interessen durch eine transparente Lösung ersetzt: Die Höhe des Steuersatzes richtet sich nach gesundheitspolitischen Überlegungen. Für die Erhebung und die Kontrolle der Spirituosensteuer sollen dagegen allein fiskalische Überlegungen massgebend sein und eine korrekte und vollständige Steuererhebung gewährleisten.

2. Kapitel: Kontrolle über Herstellung und Einfuhr von und Handel mit Spirituosen und Ethanol

Art. 4 und 5 Meldepflicht und Ethanolregister

Mit der Aufhebung der Bundesmonopole kann künftig auf Konzessionen zur Herstellung von Spirituosen und Ethanol sowie auf Grosshandelsbewilligungen verzichtet werden. Das Konzessions- und Bewilligungssystem soll künftig durch ein Ethanolregister ersetzt werden. Der Meldepflicht unterliegen als nicht bewilligungspflichtige Tätigkeiten die Herstellung von und der Grosshandel mit Spirituosen oder Ethanol. Um gelegentliche Weiterverkäufe von kleinen Mengen unter Personen, die im Detailhandel oder in der Gastronomie tätig sind, von der Meldepflicht auszunehmen, besteht diese Pflicht für Grosshändler und Grosshändlerinnen erst ab einer Menge von mehr als 200 Litern reinen Alkohols jährlich.

Mit der Einführung einer E-Government-Lösung wird für die in Artikel 4 erwähnten Fälle zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, den Eintrag in das Ethanolregister selbstständig vorzunehmen.

Gemäss Artikel 5 ist das Ethanolregister öffentlich zugänglich. Die Öffentlichkeit ermöglicht die Selbstkontrolle durch die Marktteilnehmer und -teilnehmerinnen, was sich bereits beim Register nach Artikel 15 des Biersteuergesetzes bestens bewährt. Die öffentliche Zugänglichkeit der im Ethanolregister erfassten Daten ist mit den Bestimmungen über den Datenschutz vereinbar.

In das Ethanolregister wird von der zuständigen Behörde eingetragen, wer steuerpflichtig ist, einer Bewilligungspflicht unterliegt oder nach diesem Gesetz als Grosshändler oder Grosshändlerin besondere Kontrollvorschriften zu befolgen hat.

Die zuständige Behörde überträgt die Angaben der nach Artikel 4 Meldepflichtigen in das Ethanolregister, soweit die elektronische Meldung nicht bereits mit der Eintragung gleichzusetzen ist (Bst. a).

Bei der Einfuhr erfassen die Zollbehörden die Spirituosen und das Ethanol. Importeure und Importeurinnen, deren jährliche Einfuhrmenge 200 Liter reinen Alkohols überschreitet, werden ins Ethanolregister eingetragen (Bst. b).

Der Betrieb eines Steuerlagers und die Verwendung nicht denaturierten Ethanols sind bewilligungspflichtig. Mit Erteilung der Bewilligung erfolgt gleichzeitig auch der Eintrag in das Ethanolregister (Bst. c und d).

Die Pflichten der bisherigen Bewilligungsinhaber und -inhaberinnen (Steuerlagerbewilligung, Bewilligung zur Verwendung fiskalisch nicht belasteten Sprits und Grosshandelsbewilligung) im Hinblick auf einen Eintrag in das Ethanolregister richten sich nach den Artikeln 64–66.

Nach Absatz 3 sollen Ausnahmen von der Registrierungspflicht für den Grosshandel möglich sein, soweit die Erzeugnisse zwar in den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen, aber nur geringe Mengen Spirituosen oder Ethanol enthalten (z.B. spirituosenhaltige Nahrungsmittel) oder in anderen Erlassen geregelt sind (z.B. Heilmittel).

Alle Eingetragenen sind gemäss Absatz 4 verpflichtet, jede Änderung des Namens und des Wohn- oder Geschäftssitzes sowie die Aufgabe der registrierungspflichtigen Tätigkeit der zuständigen Behörde mitzuteilen. Im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit wird die zuständige Behörde dafür besorgt sein, dass der Registereintrag bei Aufgabe der registrierungspflichtigen Tätigkeit gelöscht wird.

Art. 6 Kontrollvorschriften

Mit dem Verzicht auf das Herstellungs- und Einfuhrmonopol entfallen wichtige Kontrollinstrumente. Damit die Besteuerung nach wie vor gewährleistet werden kann, müssen entsprechende Kontrollvorschriften geschaffen werden. Eine entscheidende Rolle für die Kontrolltätigkeit der Steuerbehörde und die Steuersicherung spielt die besondere Aufzeichnungspflicht der Steuerpflichtigen sowie der Grosshändler und Grosshändlerinnen über ihre Tätigkeiten und sonstigen betrieblichen Vorgänge. Den Beteiligten wird daher wie bisher das Führen bestimmter Aufzeichnungen vorgeschrieben. Betriebe mit Verwendungsbewilligung haben zudem den Nachweis über die bewilligungskonforme Verwendung von Spirituosen und Ethanol zu erbringen.

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der risikoorientierten Kontrolle. Beim Erlass der Kontrollvorschriften berücksichtigt er insbesondere das Steueraufkommen, die finanzielle Situation eines Betriebes, das Risiko für Steuerausfälle und das Vorliegen von Sicherheiten. Darüber hinaus sind auch das Geschäftsmodell, die Art der Betriebsführung und das Bestehen eines Qualitätssicherungsmanagements von Bedeutung.

Die risikoorientierte Kontrolle ermöglicht für Betriebe mit geringem Steueraufkommen vereinfachte Kontrollen. Vereinfachten Kontrollvorschriften unterstehen bereits heute Betriebe, die jährlich weniger als 50 Liter nicht denaturierten Ethanols verarbeiten.

Art. 7 Ausserordentliche Revision

Die Revisionen durch die EAV erfolgen bereits heute teilweise risikoorientiert.

Bei konsequenter Anwendung der risikoorientierten Kontrolle werden die Revisionsperioden unter Umständen länger ausfallen. Dadurch steigt für die Betriebe das Risiko steuerlicher Nachforderungen. Um dieses Risiko zu vermindern, soll den Betrieben die Möglichkeit gegeben werden, im Rahmen einer ausserordentlichen Revision allfällige Unstimmigkeiten zwischen Waren- und Finanzbuchhaltung zu beheben. Daher sollen auf Wunsch der Steuerpflichtigen ausserordentliche Revisionen durchgeführt werden können. Solche Aufwendungen sind jedoch in jedem Fall gebührenpflichtig.

Art. 8 Erkennungszeichen

Nach geltendem Recht sind die Kontrollzeichen auf Verordnungsstufe geregelt. Danach müssen Flaschen oder andere Behältnisse, die Spirituosen enthalten, mit einer Etikette versehen sein, auf welcher der Name des schweizerischen Herstellungsbetriebs bzw. des Importeurs oder der Importeurin aufgeführt ist. Diese Form von Kennzeichnung ist die massvollste Möglichkeit, den Steuerpflichtigen bzw. die Steuerpflichtige in der Schweiz eruieren zu können. Die Einführung von Steuermarken (Banderolen), wie sie beispielsweise Italien oder Spanien kennen, wäre sowohl für die Wirtschaft als auch für die Verwaltung mit einem völlig unverhältnismässigen und inakzeptablen Aufwand verbunden. Insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht würde dies einen enormen Rückschritt darstellen.

Die Alkoholgesetzgebung enthält schon heute Bestimmungen, die der Steuersicherung dienen. Es ist daher unbestritten, dass der zuständigen Behörde die erforderlichen Kontrollmittel zur Verfügung stehen müssen, um Steuerhinterziehungen zu verhindern und die Steuergerechtigkeit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck erlaubt denn auch die Europäische Union, dass ihre Mitgliedstaaten verbrauchsteuerpflichtige Ware mit Steuerzeichen oder nationalen Erkennungszeichen versehen dürfen (vgl. Richtlinie 2008/118/EG¹³⁷). Im Rahmen der Teilrevision vom 12. Juni 2009¹³⁸ des THG) wurde denn auch explizit festgehalten, dass für importierte Produkte, die einer besonderen Verbrauchssteuer unterliegen, eine verantwortliche Person mit Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz angegeben wird. Die Verpflichtung der Importeure

¹³⁷ Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchssteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG, ABl L 9 vom 14. Januar 2009, S. 12

¹³⁸ AS 2010 2617

und Importeurinnen zum Anbringen von Erkennungszeichen ergibt sich auch aus der Negativliste zum «Cassis-de-Dijon-Prinzip». Wie bis anhin muss eine vorschriftsgemässe Etikettierung nicht bereits im Zeitpunkt der Einfuhr vorhanden sein. Eine Nachetikettierung im Inland ist auch weiterhin zulässig. Damit werden mögliche Handelshemmnisse vermieden. In Anlehnung an die europäische Terminologie wird der bisherige Begriff «Kontrollzeichen» durch den Begriff «Erkennungszeichen» ersetzt.

Diese Regelung ermöglicht zudem die Einfuhr von Spirituosen durch alle Wirtschaftsbeteiligten und verhindert damit ein faktisches Einfuhrmonopol der Generalimporteure und -importeurinnen.

Auf Wunsch zahlreicher Steuerpflichtiger ist es nach Praxis der EAV bereits heute zulässig, anstelle des Namens des schweizerischen Herstellers, der schweizerischen Herstellerin, des Importeurs oder der Importeurin eine behördlich zugewiesene Identifikationsnummer zu verwenden. Neu wird diese Praxis in Absatz 3 im Gesetz verankert. Damit soll weiterhin ermöglicht werden, dass die Steuerpflichtigen gegenüber den Konsumenten und Konsumentinnen anonym bleiben können. Diese Möglichkeit steht nur den nach diesem Gesetz steuerpflichtigen Personen offen. Die Kennzeichnungspflicht nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung des EDI vom 23. November 2005¹³⁹ über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln bleibt davon unberührt. Damit stehen den Konsumenten und Konsumentinnen die erforderlichen Informationen zur Geltendmachung allfälliger Ansprüche nach dem Produkthaftpflichtgesetz vom 18. Juni 1993¹⁴⁰ ungeschmälert zur Verfügung.

Art. 9 Verwendungsbewilligung

Absätze 1 und 2: Die Verwendungsbewilligung ermächtigt grundsätzlich zum Bezug von unversteuerten Spirituosen oder unversteuerter nicht denaturierter Ethanol. Das Instrument der Verwendungsbewilligung soll nur für gewerbliche Zwecke zur Verfügung stehen. Gewerblich im Sinne dieser Bestimmung tätig ist, wer eine auf die nachhaltige Erzielung von Einnahmen aus Leistungen ausgerichtete berufliche oder gewerbliche Tätigkeit selbstständig ausübt und unter eigenem Namen nach aussen auftritt (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Juni 2008¹⁴¹ zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer).

Die Behörde legt in der Bewilligung fest, dass die unversteuerte Ware ausschliesslich zur gewerblichen Herstellung steuerbefreiter Erzeugnisse (z.B. Reinigungsmittel, kosmetische und pharmazeutische Produkte) oder für gewerbliche Prozesse (z.B. Reinigung von Produktionsanlagen) verwendet werden darf. Zum Teil werden sogar genaue Rezepturen zum Gegenstand der Bewilligung. Eine Verwendungsbewilligung kann auch vorsehen, dass hergestellte Erzeugnisse ausschliesslich für den Export bestimmt sind.

Der Bezug der Ware kann im Inland oder aus dem Ausland erfolgen.

Absatz 3: Die Verwendungsbewilligung berechtigt darüber hinaus, die unversteuerte nicht denaturierte Ware an andere Betriebe abzugeben, die als Inhaber einer Steuerlager- oder einer Verwendungsbewilligung ebenfalls unversteuerte nicht denaturierte Ware beziehen dürfen (Bst. a.).

¹³⁹ SR 817.022.21

¹⁴⁰ SR 221.112.944

¹⁴¹ BBl 2008 6947

Inhaber und Inhaberinnen einer Verwendungsbewilligung dürfen ausserdem unter Steueranmeldung in der Höhe von maximal 2000 Litern reinen Alkohols jährlich unversteuerte Ware zu steuerpflichtigen Zwecken verwenden (z.B. Spirituosenherstellung) oder an Betriebe liefern, die weder ein Steuerlager sind noch eine Verwendungsbewilligung haben (z.B. Konfiserien). Sofern Bewilligungsinhaber bzw. Bewilligungsinhaberinnen die 2000-Liter-Grenze nicht einhalten, wird die zuständige Behörde den Entzug der Verwendungsbewilligung androhen und den Bewilligungsinhaber- oder die Bewilligungsinhaberin auffordern, ein Gesuch um Bewilligung zum Betrieb eines Steuerlagers zu stellen, für welches u.a. entsprechende Sicherheiten zu leisten wären (siehe Art. 21). Soweit eine Verwendung nach den Vorgaben der Verwendungsbewilligung nicht nachgewiesen werden kann, ist die Spirituosensteuer (siehe Art. 11 Bst. e) zu entrichten (Bst. b).

Absatz 4: In der Praxis werden häufig nur geringe Mengen bezogen, so beispielsweise von Labors für analytische Zwecke oder von Drogerien. Auch der steuerfreie Bezug von solchen Kleinstmengen soll mit Verwendungsbewilligung möglich sein. Um den damit einhergehenden Kontrollaufwand in Grenzen zu halten, soll jedoch der zuständigen Behörde die Möglichkeit eingeräumt werden, solche Verwendungsbewilligungen zeitlich zu befristen.

Absatz 5: Die Verwendungsbewilligung wird entzogen, wenn massgebliche Inhalte der Bewilligung missachtet werden.

Absatz 6: Die zuständige Behörde soll den Weg undenaturierten Ethanols oder der Spirituosen vom Import bzw. von der Herstellung bis zur Verwendung risikoorientiert kontrollieren können. Deshalb soll eine Verwendungsbewilligung nur erteilt werden, wenn der Bewilligungsnehmer oder die Bewilligungsnehmerin in der Lage ist, die Verwendung des Ethanols oder der Spirituosen zu steuerbefreiten Zwecken nachvollziehbar zu dokumentieren, um auf diese Weise eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen. Der Bundesrat legt dazu die Anforderungen an Prozessabläufe und die Produktionsprotokollierung fest und definiert die Fälle, in denen Rezepturen vorgelegt werden müssen. Auch das Bestehen eines Qualitätsmanagementsystems kann er dabei berücksichtigen.

3. Kapitel: Besteuerung

1. Abschnitt: Steuerobjekt und Entstehung der Steuerforderung

Art. 10 Steuerobjekt

Gegenstand der Steuer sind die Herstellung und die Einfuhr von Spirituosen, Ethanol und spirituosenhaltigen Nahrungsmitteln. Als Herstellung gilt auch der vollständige oder teilweise Entzug von Denaturierstoffen.

Nach geltendem Recht werden spirituosenhaltige Nahrungsmittel als solche nur bei der Einfuhr besteuert. Werden sie im Inland hergestellt, unterliegen nicht die Nahrungsmittel, sondern die für ihre Herstellung verwendeten Spirituosen der Steuer. Neu wird auf diese Unterscheidung verzichtet. Spirituosenhaltige Nahrungsmittel werden unabhängig davon, ob sie eingeführt oder im Inland hergestellt worden sind, steuerlich gleichgestellt. Besteuert werden sie nach dem im Endprodukt enthaltenen reinen Alkohol pro 100 Kilogramm.

Nach Artikel 2 Buchstabe c fallen unter den Begriff «Spirituose» auch Getränke, die durch Vergärung gewonnen wurden und denen Spirituosen oder Ethanol zum menschlichen Konsum beigelegt wurden (z.B. Likörweine oder mit Spirituosen aromatisierte Biere), sowie die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Getränke mit einem Alkoholgehalt von über 18 Volumenprozenten (siehe Erl. zu Art. 2 Bst. c Ziff. 2).

Die Durchfuhr von steuerpflichtigen Erzeugnissen unterliegt nicht der Besteuerung, sofern die zollrechtlichen Bestimmungen für die Durchfuhr von Waren respektiert werden.

Art. 11 Entstehung der Steuerforderung

Die Steuerforderung entsteht in Übereinstimmung mit dem Zollrecht mit der Überfuhrung der Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr.

Buchstabe a: Für inländische Spirituosen und inländisches Ethanol ist dies der Zeitpunkt der Herstellung, sofern diese nicht in einem Steuerlager oder in einem Betrieb mit Verwendungsbewilligung erfolgt.

Buchstabe b: Für eingefuhrte Waren verweist der Entwurf sinngemäss auf das Zollgesetz.

Buchstaben c–f: Diese Bestimmungen regeln die Fälle, in denen steuerpflichtige Ware in Steuerlagern oder unter Verwendungsbewilligung steuerfrei gelagert oder verarbeitet werden.

Namentlich in zwei Fällen entsteht die Steuer bereits im Steuerlager bzw. im Betrieb mit Verwendungsbewilligung:

- wenn die steuerpflichtige Ware konsumiert wird
- wenn eine Verwendung von Ware entweder nicht nachgewiesen werden kann oder nicht als Fehlmenge im Sinne von Artikel 18 Absatz 2 anerkannt wird.

2. Abschnitt: Steuerpflicht

Art. 12 Steuersubjekt

Neu wird – wie bei den anderen Verbrauchssteuern – die Spirituosensteuer konsequent bei den Herstellern und Herstellerinnen sowie den Importeuren und Importeurinnen erhoben.

Anstelle der Brennauftraggeber und Brennauftraggeberinnen (bisher Kleinproduzent bzw. Kleinproduzentin genannt) werden neu die in ihrem Auftrag tätigen Hersteller und Herstellerinnen (bisher Lohnbrenner und Lohnbrennerinnen genannt) steuerpflichtig sein. Bei diesem Systemwechsel wird die zuständige Behörde diese Gruppe von Herstellern und Herstellerinnen unterstützen.

Art. 13 und 14 Steuernachfolge und Mithaftung für die Steuer

Für die Steuernachfolge und die Mithaftung für die Steuer werden die Bestimmungen des geltenden Steuerrechts übernommen.

Unter Steuernachfolge ist der Eintritt eines Rechtsnachfolgers oder einer Rechtsnachfolgerin in sämtliche Rechte und Pflichten einer steuerpflichtigen Person zu verstehen. Die Pflichten umfassen sowohl die Bezahlung der geschuldeten Abgaben als auch andere sich aus dem Gesetz ergebende Auflagen (z.B. Buchführungs-, Aufzeichnungs- und Meldepflicht). Der Steuernachfolger oder die Steuernachfolgerin kann aber auch alle Rechte wahrnehmen, die der ursprünglich steuerpflichtigen Person zugestanden hätten. Die Steuernachfolge treten die in Artikel 13 Absatz 2 genannten Personen an.

Im Gegensatz zur Steuernachfolge handelt es sich bei der in Artikel 14 festgelegten Mithaftung lediglich um finanzielle Verpflichtungen. Bei aufgelösten juristischen Personen oder Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit haften die mit der Liquidation betrauten Personen bis zum Betrag des Liquidationsergebnisses. Die Mithaftung gilt auch im Konkurs- oder Nachlassverfahren. Verlegt eine juristische Person ihren Sitz ohne Liquidation ins Ausland, so haften die Organe persönlich bis zum Betrag des reinen Vermögens der juristischen Person. Artikel 14 Buchstabe a soll bewirken, dass die mit einer Liquidation betrauten Personen es unterlassen, über das Liquidationsergebnis zu verfügen, solange noch Steuerschulden zur Zahlung offen sind. Verlegt eine juristische Person ihren Sitz ohne Liquidation ins Ausland, können aufgrund von Artikel 14 Buchstabe b die Organe für die Steuerschulden belangt werden.

3. Abschnitt: Steuerbemessung

Art. 15 Bemessungsgrundlage

Die Steuer bemisst sich wie bisher nach der im Erzeugnis enthaltenen Alkoholmenge in Litern reinen Alkohols. Diese Bemessungsgrundlage entspricht internationalem Standard.

Art. 16 und 17 Steuersatz und Anpassung an die Teuerung

Nach dem geltenden AlkG legt der Bundesrat den Steuersatz nach Anhörung der Beteiligten fest. Dabei hat er insbesondere die Steuersätze der Nachbarländer zu berücksichtigen. Mit der Totalrevision der Alkoholverordnung im Jahre 1999¹⁴² wurde der Steuersatz für in- und ausländische Spirituosen vereinheitlicht und auf 29 Franken je Liter reinen Alkohols festgelegt.

Neu soll der Steuersatz nun im Gesetz verankert werden. Bei der Festlegung und Anpassung des Steuersatzes ist auf gesundheitspolitische Aspekte zu achten. Eine ähnliche Verpflichtung wurde anlässlich der parlamentarischen Beratung ins Biersteuergesetz¹⁴³ aufgenommen.

Nach geltendem Recht unterstehen bestimmte Produkte aufgrund handelsvertraglicher Verpflichtungen mit dem Ausland einem reduzierten Steuersatz. So beispielsweise Süssweine, Mistellen und andere Weinspezialitäten (Zolltarifnummern 2204.2150 und 2204.2950) sowie aromatisierte Weine (Zolltarifnummer 2205).

¹⁴² Alkoholverordnung vom 12. Mai 1999, SR **680.11**

¹⁴³ Vgl. Art. 1 Abs. 2 BStG (SR **641.411**).

Im neuen Gesetz soll diese Regelung fortbestehen. Süssweine, Mistellen und andere Weinspezialitäten werden neu unter dem Begriff «Likörweine» zusammengefasst. Likörweine werden in Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005¹⁴⁴ über alkoholische Getränke definiert. Als Likörweine fallen sie jedoch nur unter das SpStG, wenn sie:

- a. bei einem Alkoholgehalt bis 18 Volumentprozent Spirituosen enthalten; oder
- b. einen Alkoholgehalt von mehr als 18 Volumenprozent aufweisen.

In beiden Fällen werden sie bis höchstens 22 Volumeprozent zu 50 Prozent des vollen Satzes besteuert.

Ebenfalls unter den reduzierten Steuersatz fallen aromatisierte Weine. Sie werden in Artikel 19 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke definiert und weisen danach – im Gegensatz zu den Likörweinen – einen Alkoholgehalt von mindestens 14,5 und maximal 22 Volumenprozent auf. Definitionsgemäss enthalten sie Spirituosen.

Im Rahmen der Teilrevision des AlkG im Jahre 2003¹⁴⁵ wurde für die sogenannten Alcopops der ordentliche Steuersatz aus gesundheitspolitischen Gründen um 300 Prozent erhöht. Neu wird der Steuersatz für diese Produkte nicht mehr in Abhängigkeit vom ordentlichen Steuersatz festgelegt, sondern in einem Frankenbetrag, der dem bisherigen Sondersteuersatz entspricht. Mit der Entkoppelung wird verhindert, dass der für Alcopops geltende Sondersteuersatz bei einer Anpassung des ordentlichen Steuersatzes an die Teuerung überproportional erhöht wird.

Die in Frankenbeträgen festgelegten Steuersätze werden durch die Teuerung entwertet. Aus diesem Grund ist es angezeigt, Massnahmen vorzusehen, um den realen Wert der Steuer zu erhalten. Der Bundesrat soll deshalb die Möglichkeit haben, die Steuersätze im SpStG in einem bestimmten Rahmen an die Teuerung anpassen zu können.¹⁴⁶ Die Delegation der Kompetenz zur Steueranpassung besteht bereits in verschiedenen Fiskallassen wie z.B. bei der Bier- und Tabaksteuer sowie der direkten Bundessteuer.

4. Abschnitt: Steuerbegünstigungen

Art. 18 Steuerbefreiung

Ethanol wird nach geltendem Gesetz je nach Verwendung steuerlich unterschiedlich behandelt. Während Ethanol zu Konsumzwecken einer Steuer von 29 Franken je

¹⁴⁴ SR 817.022.110

¹⁴⁵ AS 2004 455

¹⁴⁶ Bei der Beratung des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (SR 641.61) lehnte das Parlament eine Kompetenz des Bundesrates zur teuerungsbedingten Anpassung des Steuersatzes ab. Es begründete die ablehnende Haltung namentlich mit dem fiskalischen Zweck der Steuer und damit mit ordnungspolitischen Gründen (siehe dazu http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19950025). Im Gegensatz zur Mineralölsteuer ist die Spirituosensteuer nicht primär fiskalisch, sondern hauptsächlich gesundheitspolitisch motiviert. Gleiches gilt für die Biersteuer. Art. 12 des Biersteuergesetzes vom 6. Oktober 2006 (SR 641.411) spricht dem Bundesrat die Kompetenz zur Anpassung des Steuersatzes an die Teuerung zu.

Liter reinen Alkohols unterliegt, ist Ethanol zu gewerblichen Zwecken unter gewissen Voraussetzungen von der Steuer befreit.

Absatz 1 Buchstabe a: Wie im geltenden Recht ist vorgesehen, dass denaturiertes Ethanol von der Steuer befreit ist. Die Denaturierung gewährleistet, dass das Ethanol für den Menschen ungeniessbar ist. Zu Einzelheiten der Denaturierung siehe Artikel 20.

Absatz 1 Buchstabe b: Grundsätzlich fällt die gesundheitspolitisch motivierte Spirituosensteuer nur an, wenn Spirituosen und Ethanol Trink- oder Konsumzwecken zugeführt werden. In allen andern Fällen sind diese Waren zunächst unversteuert. Je nach Verwendung werden sie von der Steuer befreit (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b) oder steuerpflichtig.

Absatz 1 Buchstabe c: Entsprechend ihrer gesundheitspolitischen Zielsetzung sollen auch Produkte von der Spirituosensteuer befreit werden, die wie zum Beispiel gewisse Reinigungsmittel nicht denaturiert, wohl aber aus anderen Gründen für den Menschen ungeniessbar sind.

Absatz 1 Buchstabe d: Bereits nach geltendem Recht werden Spirituosen mit einem Alkoholgehalt von höchstens 1,2 Volumenprozenten fiskalisch nicht belastet. Dieser Grundsatz entspricht europäischem Recht. Demnach werden solche Produkte bei der Einfuhr nicht besteuert.

Absatz 1 Buchstabe e: Von der Steuer befreit sind sodann auch ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholische Getränke, denen ethanolhaltige Aromen beigelegt worden sind. Allerdings darf dadurch – entsprechend bisheriger Praxis – der Alkoholgehalt des Getränkes um nicht mehr als 0,5 Volumenprocente erhöht werden.

Absatz 1 Buchstabe f: Neu sollen zudem spirituosenhaltige Nahrungsmittel erst ab einem Alkoholgehalt von mehr als 5 Litern reinen Alkohols je 100 Kilogramm und Pralinen ab einem Alkoholgehalt von mehr als 8,5 Litern reinen Alkohols je 100 Kilogramm besteuert werden. Damit wird der in der EU geltenden Regelung entsprochen.¹⁴⁷ Steuerbefreit sind inskünftig namentlich Schokoladen, Backwaren wie Kirsch- und Schwarzwäldertorten, Basler Lächerli, Birnenbrot, Speiseeis, Fertig-Fondues usw. Eine ähnliche Regelung kennt im Übrigen auch das Biersteuergesetz für bierhaltige Nahrungsmittel.¹⁴⁸

Absatz 2: Bereits nach geltendem Recht werden gewisse mit der Verarbeitung, Abfüllung oder Lagerung verbundene Verluste von der Spirituosensteuer befreit.¹⁴⁹ Diese bisher auf Steuerlager beschränkte Regelung soll neu im Sinne einer Gleichbehandlung auf alle Hersteller und Herstellerinnen ausgedehnt werden.

Art. 19 Steuerermässigung

Anstelle der heutigen steuerlichen Privilegien für Kleinproduzenten, Kleinproduzentinnen, Landwirte und Landwirtinnen sollen kleine Mengen zum Ausgleich der

¹⁴⁷ Vgl. Art. 27 Bst. f der Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchssteuern auf Alkohol und alkoholischen Getränken, ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 21.

¹⁴⁸ Vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. b BStG (SR 641.411).

¹⁴⁹ Verordnung vom 10. Juni 1997 über die als steuerbefreit anerkannten Fehlmengen von gebrannten Wassern in Steuer- und Verschlusslagern (SR 680.114).

vergleichsweise höheren Produktionskosten neu über eine gestaffelte Steuerteilbefreiung bis 30 Prozent entlastet werden. Als kleine Menge gilt eine jährliche Produktion von höchstens 2000 Litern reinen Alkohols pro steuerpflichtige Person.

Die Steuerermässigung ist in Form einer Mengentaffelung ausgestaltet. Dabei wird für eine jährliche Produktion von 1000 Litern und weniger eine Steuerermässigung von 30 Prozent gewährt. Bei Produktionen zwischen 1000 und 2000 Litern erhöht sich der Steuersatz für die gesamte Jahresproduktion um jeweils 5 Prozent pro 200 Liter.

So kommt beispielsweise bei einer Produktion von 1500 Litern eine Ermässigung von 15 Prozent zur Anwendung, was einem Steuersatz von 24.65 Franken pro Liter reinen Alkohols entspricht. Produktionen über 2000 Litern unterliegen dem normalen Steuersatz von 29 Franken.

Die Spirituosenherstellung unterliegt in Abhängigkeit der Obsternte starken Schwankungen. Im Voraus ist deshalb kaum ersichtlich, welche Mengen ein Betrieb pro Jahr produzieren wird und ob er somit innerhalb der maximalen Mengenlimite einen Anspruch auf diese steuerliche Begünstigung geltend machen kann. Wegen der vorgesehenen Mengentaffelung wird es der zuständigen Behörde nicht möglich sein, die steuerliche Begünstigung unverzüglich mit der jeweiligen Produktionsabrechnung zu gewähren. Den Anspruchsberechtigten wird deshalb aufgrund ihrer Vorjahresproduktionen der massgebliche Steuersatz zugewiesen. Bei Neueinsteigern und Neueinsteigerinnen, die keine Vorjahresproduktion aufweisen, wird die volle Ermässigung von 30 Prozent gewährt. Nach Abschluss der Abrechnungsperiode wird die zuständige Behörde aufgrund der effektiv produzierten Mengen für zu viel erhobene Steuern eine Rückerstattung oder eine Gutschrift erteilen bzw. zu wenig erhobene Steuern nachfordern. Der aus dieser Steuerermässigung resultierende Einnahmeausfall für die Bundeskasse wird auf rund 3 Millionen Franken geschätzt.

Mit dieser Steuerstaffelung nimmt der Bundesrat eine in den EU-Staaten zulässige Form der steuerlichen Privilegierung auf¹⁵⁰, die seit Jahren auch im Biersteuergesetz (Art. 14 BStG) Anwendung findet.

Absatz 6 soll verhindern, dass Steuerpflichtige die Steuerermässigung mehrfach innerhalb eines Jahres geltend machen können. Bei der gestaffelten Biersteuer war der Gesetzgeber mit einer ähnlichen Problematik konfrontiert. Um einer missbräuchlichen Geltendmachung der Steuerermässigung entgegenzuwirken, wird diese bei der Herstellung von Bier nur Herstellungsbetrieben gewährt, die rechtlich und wirtschaftlich von anderen Herstellungsbetrieben unabhängig sind, Betriebsräume benutzen, die von denjenigen anderer Herstellungsbetriebe getrennt sind, und Bier nicht in Lizenz herstellen. Für die Herstellung von Spirituosen und Ethanol sind diese Kriterien indessen ungeeignet. Das Brennen von Rohstoffen im Auftrag Dritter (Lohnbrand) ist eine weitverbreitete Produktionsweise. Sie ermöglicht Privaten sowie Landwirten und gewerblichen Herstellern ohne eigene Brennerei, Spirituosen herzustellen. Ausserdem entspricht es beispielsweise im Tessin einer Tradition, dass Rohstoffproduzenten in einem Konsortium eine Brennereieinrichtung teilen und jeweils auf eigene Rechnung brennen. Entsprechend wird der Bundesrat an die

¹⁵⁰ Vgl. Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchssteuern auf Alkohol und alkoholischen Getränken, ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 21.

Spirituosenherstellung angepasste Vorschriften zur Vermeidung von Missbräuchen vorsehen.

Art. 20 Denaturierung

Ethanol soll, selbst wenn es nicht zu Konsumzwecken bestimmt ist, nicht ohne Denaturierung an den Endkunden gelangen. Fehlt beispielsweise dem Brennsprit die Denaturierung, ist dieses Produkt – ähnlich wie Wodka – geniessbar und könnte ohne Entrichtung der Spirituosensteuer konsumiert werden.

Nach geltendem Recht muss eine Spirituose bzw. Ethanol mit mindestens zwei behördlich bestimmten Fremdstoffen versetzt werden, um als vollständig denaturiert und damit als ungeniessbar zu gelten. Vor allem im technischen und wissenschaftlichen Bereich kann vollständig denaturiertes Ethanol in zunehmenden Mass nicht mehr eingesetzt werden. Deshalb sind bereits heute mehr als 90 Prozent des von Alcosuisse gelieferten Ethanols nicht oder nur teilweise denaturiert. Entsprechend muss künftig nur noch ein Fremdstoff beigefügt werden, damit die Ware als denaturiert gilt. Nach geltendem Recht erfolgt die Denaturierung ausschliesslich durch die Alkoholverwaltung. Mit der Aufhebung der Bundesmonopole sollen künftig neben der zuständigen Behörde auch Unternehmen zur Denaturierung befugt sein, wenn diese von der zuständigen Behörde in der Verwendungsbewilligung dazu ermächtigt werden. Eine entsprechende Ermächtigung kann auch Inhabern und Inhaberinnen von Steuerlagern erteilt werden. Dies setzt indessen voraus, dass diese Unternehmen dieselben Anforderungen für eine Kontrollierbarkeit der Denaturierung erfüllen, die auch an Inhaber und Inhaberinnen einer Verwendungsbewilligung gestellt werden. Eine Denaturierungsermächtigung wird ausschliesslich im Rahmen einer Verwendungsbewilligung oder einer Bewilligung zum Betrieb eines Steuerlagers erteilt.

Während der Bundesrat festlegen wird, in welchen Fällen eine Denaturierung vorgenommen werden muss, wird das EFD bestimmen, wie und mit welchen Stoffen sie vorzunehmen ist. Bezogen auf die einzelnen Produkte wird die Denaturierung in der Verwendungsbewilligung zu regeln sein.

Art. 21 Steuerlager

Absatz 1: Heute betreiben 116 Spirituosen- und 36 Ethanolbetriebe ein Steuerlager. Von den Spirituosenlagern sind 32 reine Importbetriebe. 13 Hersteller oder Herstellerinnen von Spirituosen betreiben ein Verschlusslager. Steuer- bzw. Verschlusslager haben sich bewährt und sollen deshalb weiterhin von den Steuerpflichtigen betrieben werden können.

Heute werden in den Steuerlagern Spirituosen sowie nicht denaturiertes Ethanol unversteuert gelagert, hergestellt und bearbeitet. Künftig soll auch die Verarbeitung unversteuerter Ware zulässig sein, weshalb neu ganze Betriebsareale zu Steuerlagern erklärt werden können. Der Bundesrat wird die Einzelheiten auf Verordnungsstufe regeln.

Die Steuerforderung entsteht grundsätzlich erst, wenn die Ware das als Steuerlager definierte Betriebsareal verlässt.

Im Gegensatz zu Betrieben mit Verwendungsbewilligung setzen Steuerlagerbetriebe überwiegend Ware um, die nach Verlassen des Lagers zu versteuern ist. Damit stellen Steuerlager für den Bund ein grösseres fiskalisches Risiko dar als Betriebe mit Verwendungsbewilligung. Wie bereits heute macht das Gesetz den Betrieb von

Steuerlagern von Sicherheiten (z.B. Bankgarantien) abhängig. Steuerlagerbetriebe unterliegen ausserdem wie Betriebe mit Verwendungsbewilligung umfassenden Kontrollvorschriften.

Vereinfachte Kontrollvorschriften sollen dagegen bei sogenannten Verschlusslagern Anwendung finden. Verschlusslager sind eine Sonderform des Steuerlagers. Sie beinhalten Spirituosen, die unmittelbar nach der Herstellung für eine bestimmte Zeit unter Verschluss gelagert werden. Es findet weder eine Be- noch eine Verarbeitung statt. Die Erfahrungen zeigen, dass eine gesonderte Regelung für Verschlusslager aufgegeben werden kann. Für die bisherigen Verschlusslagerbetriebe werden sich dadurch keine Änderungen ergeben.

Absätze 2-5: Für den Betrieb eines Steuerlagers bedarf es einer Bewilligung. Die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung sind neben eines jährlichen Mindestumsatzes von 200 Litern reinen Alkohols das Erbringen der erforderlichen Sicherheiten zur Deckung des Steueraufkommens sowie Räume und Behälter, welche den Kontrollanforderungen genügen. Die Berechnung der erforderlichen Sicherheiten erfolgt gestützt auf ein Rating-Verfahren, das sich an den Verfahren der Banken und Versicherungen orientiert und sich auch in der Alkoholgesetzgebung seit Jahren bewährt hat. Der Bundesrat erlässt dazu konkretisierende Bestimmungen. Erfüllt ein Steuerlagerbetrieb die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung nicht mehr, muss die Bewilligung entzogen werden.

Art. 22 Beförderung

Um den Herstellern und Herstellerinnen sowie den Importeuren und Importeurinnen von Spirituosen, Ethanol und spirituosenhaltigen Nahrungsmitteln die erforderliche Flexibilität für die Bewirtschaftung der ihnen unter Steuerlager- oder Verwendungsbewilligung unsteuerert überlassenen Ware zu geben, muss die Ware zwischen den Steuerlagern beziehungsweise Betrieben mit Verwendungsbewilligung und der Grenze einerseits und zwischen den Betrieben mit Steuerlager- oder Verwendungsbewilligung andererseits befördert werden können, ohne dass eine Steuerforderung entsteht. Artikel 22 regelt, wer steuerpflichtig ist, falls die Ware während der Beförderung in den steuerrechtlich freien Verkehr geraten würde. Die Vorschrift ergänzt insoweit die Bestimmung von Artikel 12 über die Steuerpflicht. Anders als Artikel 26e des Tabaksteuergesetzes vom 21. März 1969¹⁵¹ (TStG) verzichtet die Bestimmung auf besondere Sicherheiten für den Beförderungsfall, da die Steuerlagerbetriebe Sicherheiten leisten und die unter Verwendungsbewilligung bezogene Ware überwiegend steuerfreien Zwecken zugeführt wird.

Art. 23 Rückerstattung

Absatz 1 regelt die Fälle, in denen ein Rückerstattungsanspruch entsteht.

Bei der Ausfuhr von fiskalisch belasteten Spirituosen, fiskalisch belastetem Ethanol sowie fiskalisch belasteten spirituosenhaltigen Nahrungsmitteln wird die darauf entrichtete Steuer rückerstattet.

Eine Rückerstattung erfolgt auch, wenn nachweislich versteuerte Spirituosen beispielsweise bei der Herstellung von steuerbefreiten Nahrungsmitteln eingesetzt worden sind.

¹⁵¹ SR 641.31

Absatz 2: Massgebend für die Rückerstattung sind die Feststellungen der zuständigen Behörde bezüglich Menge, Gradstärke und Steuersatz der Spirituosen, die in den auszuführenden bzw. steuerbefreiten Erzeugnissen enthalten sind. Kann der Betrag der fiskalischen Belastung nicht einwandfrei nachgewiesen werden, gelangt der niedrigste Steuersatz zur Anwendung.

Absatz 3: Aus administrativen Gründen erfolgt eine Rückerstattung erst, wenn der Steuerbetrag innerhalb eines Kalenderjahres 300 Franken erreicht. Der Anspruch auf Rückerstattung erlischt fünf Jahre nach Entstehung der Steuerforderung.

Absatz 4: Das EFD ist befugt, Bestimmungen über die Rückerstattung und Anrechnung der fiskalischen Belastung auf den Ausgangsstoffen aufzustellen. Eine Rückerstattung kommt in Betracht, wenn zum vollen Satz besteuerte Spirituosen zur Herstellung von Produkten verwendet werden, die nach Artikel 16 Absatz 2 dem hälftigen Steuersatz unterliegen oder nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe f steuerbefreit sind.

5. Abschnitt: Steuererhebung

Art. 24 Steueranmeldung

Absätze 1 und 2: Gemäss geltendem Recht erfolgt die Steueranmeldung für im Inland hergestellte Spirituosen monatlich. Neu soll die Monatsfrist nur noch für Steuerlager und Verwendungsbewilligungen gelten. Die übrigen Steueranmeldungen haben quartalsweise zu erfolgen.

Alle Anmeldungen müssen bis zum zwölften Tag des auf die Abrechnungsperiode folgenden Monats erfolgen.

Absatz 3: Für die bei der Einfuhr zu erhebenden Steuern gilt die Zollanmeldung als Steueranmeldung.

Absatz 4: Die Steueranmeldung erfolgte bisher grundsätzlich auf dem Papierweg. Neu kann die zuständige Behörde im Rahmen einer E-Government-Lösung und in Anlehnung an das Zollgesetz auch die elektronische Anmeldung, d.h. durch Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung, ermöglichen oder anordnen.

Absatz 5: Auf Verordnungsstufe können für die Steueranmeldung namentlich längere Fristen vorgesehen werden. Dies gilt insbesondere für kleine Mengen.

Art. 25 und 26 Fälligkeit der Steuer und Zahlungsfrist

Die Steuer wird mit ihrer Entstehung fällig.

Grundsätzlich gilt eine Zahlungsfrist von 30 Tagen.

Art. 27 Zinsen

Im geltenden AlkG fehlt eine Bestimmung, welche die Pflicht zur Zinszahlung regelt. Diese ist heute auf Verordnungsstufe verankert. Neu soll die Zinspflicht sowohl für die Verwaltung als auch für die Steuerpflichtigen auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Dem EFD wird die Möglichkeit eingeräumt, in besonderen Fällen vom Grundsatz der Zinspflicht abweichen zu können. Zudem legt es die Zinssätze fest.

Art. 28 Veranlagungsverjährung

Das geltende Gesetz enthält keine spezifische Bestimmung zur Verjährung der Steuer (Veranlagung und Bezug). Die Fristen werden analog zu vergleichbaren Sachverhalten in anderen Steuergesetzen und zu den allgemeinen Grundsätzen des Zivilrechts als ergänzendes öffentliches Recht angesetzt.

Wie in anderen Steuergesetzen werden aus Gründen der Rechtssicherheit die relativen und die absoluten Verjährungsfristen, der Verjährungsbeginn und die Gründe für Unterbrechung und Stillstand im neuen Gesetz explizit genannt. Die Verjährungsfrist beginnt nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuerforderung entsteht. Sie beträgt 5 Jahre. In dieser Zeit muss die Veranlagung erfolgen. Die Frist kann unterbrochen werden oder still stehen. Unterbrochen wird sie, wenn die steuerpflichtige Person die Steuerforderung anerkennt oder wenn diese bei der steuerpflichtigen Person durch eine Amtshandlung geltend gemacht wird. Still steht die Verjährung, solange die steuerpflichtige Person nicht in der Schweiz betrieben werden kann.

Neu wird auch die absolute Verjährung von 15 Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuerforderung entstanden ist, ins Gesetz aufgenommen.

Wie das geltende Gesetz enthält auch das neue keine spezifische Bestimmung zur Verjährung der Steuer (Veranlagungsverjährung) im Zusammenhang mit einer Straftat. Artikel 12 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁵² über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) regelt die Frage und bestimmt, dass die Forderung nicht verjährt, solange die Strafverfolgung und Strafvollstreckung nicht verjährt sind.

Art. 29 Bezugsverjährung

Die Verjährungsfrist für den Bezug beginnt, sobald die Veranlagung rechtskräftig geworden ist. Sie beträgt entsprechend dem Zollgesetz und anderen Steuergesetzen 5 Jahre. In dieser Zeit muss die Steuer bezogen werden. Die Frist kann unterbrochen werden oder still stehen. Die Aufnahme der absoluten Verjährung von 10 Jahren nach Ablauf des Jahres, in dem die Steuer rechtskräftig festgesetzt worden ist, dient der Rechtssicherheit. Die Grundsätze für Unterbrechung und Stillstand der Bezugsverjährung richten sich grundsätzlich nach denen der Veranlagungsverjährung. Die Bezugsverjährung steht im Weiteren still, solange die Steuerforderung sichergestellt oder gestundet ist.

Art. 30 Fiskalausfall

Artikel 12 Absatz 1 VStrR ermöglicht die Nachforderung einer Abgabe, die infolge einer Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes nicht erhoben wurde, selbst wenn niemand dafür strafrechtlich verantwortlich ist. Leistungspflichtig ist der zur Zahlung der hinterzogenen Abgabe Verpflichtete sowie jede Person, die aus der begangenen Widerhandlung einen unrechtmässigen Vorteil erzielt hat.¹⁵³

¹⁵² SR 313.0

¹⁵³ Vgl. Art. 12 Abs. 2 VStrR (SR 313.0)

Ein Verschulden oder eine Strafverfolgung sind dabei nicht Voraussetzung für die Nachzahlungspflicht.¹⁵⁴ Es genügt, dass der unrechtmässige Vorteil, der sich aus der Nichterhebung der Abgabe ergibt, seinen Ursprung in einer objektiven Verletzung von Bundesverwaltungsrecht hat.¹⁵⁵

Kann die hinterzogene oder gefährdete Steuer nicht genau bestimmt werden, ist nur eine Schätzung möglich. Eine entsprechende Bestimmung findet sich in den meisten Steuergesetzen des Bundes. In der Praxis kann es vorkommen, dass die nötigen Beweismittel fehlen, um den Ausfall genau bestimmen zu können. In derartigen Fällen nimmt die zuständige Behörde mit pflichtgemässen Ermessen eine Steuerschätzung vor. Diese Regelung gilt auch für die Feststellungsverfügung bei Annahme einer solidarischen Leistungspflicht des Angeschuldigten nach Artikel 12 Absatz 3 VStrR. Diese Bestimmung knüpft die solidarische Leistungspflicht an die Voraussetzung, dass der Dritte die Widerhandlung vorsätzlich verübt oder daran teilgenommen hat. Der Entscheid darüber steht jedoch nicht der Behörde zu, die sich zur Unterstellung unter die Leistungspflicht zu äussern hat. Sie muss sich demnach darauf beschränken, die Höhe der objektiv hinterzogenen Abgaben festzulegen, unter Vorbehalt einer Verfügung oder eines Gerichtsurteils, das die Verantwortlichkeit des Dritten feststellt.¹⁵⁶

6. Abschnitt: Steuerpfand und Sicherstellung der Steuer

Art. 31 Steuerpfandrecht

Im geltenden Recht wird die Eintreibung der Steuerforderung lediglich durch die Schuldbetreibung und die Sicherstellungsverfügung gesichert.

Wie in anderen Steuergesetzen (z.B. Biersteuergesetz, Zollgesetz) soll ein gesetzliches Pfandrecht an allen steuerpflichtigen Erzeugnissen, die im Inland herstellt oder gelagert werden (d.h. Spirituosen, Ethanol und ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholische Getränke mit mehr als 18 Volumenprozenten sowie Produkte mit zugesetzten Spirituosen und spirituosenhaltige Nahrungsmittel) eingeführt werden.

Die Schaffung eines Steuerpfandrechts rechtfertigt sich insofern, als für 80 Prozent dieser Erzeugnisse, ob importiert oder im Inland hergestellt, die Abgaben nicht sofort geltend gemacht werden, weil sie sich in der Regel in Steuerlagern befinden. Spirituosen unterliegen den höchsten indirekten Steuern, weshalb eine wirksamere Sicherstellung als mit den derzeit verfügbaren Massnahmen angezeigt ist.

Für finanziell gesunde Betriebe und Private hat die Einführung des Pfandrechts den Vorteil, dass dadurch die Höhe der finanziellen Garantien oder anderer Sicherheiten für das Steuerlager reduziert werden können.

Durch dieses dem Zivilrecht nachgebildete Steuerpfandrecht kann die zuständige Behörde die sichergestellte Ware verwerten, um die dadurch gesicherte Steuerforderung zu vollstrecken. Das Pfandrecht gilt von Gesetzes wegen für steuerpflichtige Spirituosen, Ethanol und spirituosenhaltige Nahrungsmittel – versteuert oder unver-

¹⁵⁴ BGE 106 Ib 218, Erw. 2c; BGE 110 Ib 306, Erw. 2c.

¹⁵⁵ BGE 129 II 161, Erw. 3.1

¹⁵⁶ BGE 115 Ib 216 Erw. 3a; BGE 114 Ib 94 Erw. 5c.

steuert – im Steuerlager, beim Hersteller oder der Herstellerin sowie beim Importeur oder der Importeurin und dem Grosshändler oder der Grosshändlerin. Als dingliches Recht haftet es an der Sache, und die Steuer kann direkt bei der erwerbenden Person geltend gemacht werden.

Art. 32 Beschlagnahme

Die Beschlagnahme von Spirituosen und Ethanol erfolgt bei deren Besitzer oder Besitzerin. Sie besteht in der Besitzergreifung des Pfands oder einem Verfügungsverbot. Diese Massnahmen sind mit Beschwerde nach Artikel 44 anfechtbar.

Art. 33 Steuerpfandverwertung

Eine Verwertung kann erfolgen, wenn die Steuerforderung, die das Steuerpfand sichert, vollstreckbar und die Zahlungsfrist, die der steuerpflichtigen Person gesetzt wurde, abgelaufen ist. Die öffentliche Versteigerung erfolgt nach dem kantonalen Recht am Versteigerungsort. Sind Pfandeigentümer oder Pfandeigentümerinnen einverstanden, kann das Pfand unter Voraussetzungen, die der Bundesrat festlegt, freihändig verkauft werden.

Art. 34 Sicherstellung der Steuer

Die Sicherstellung der Steuer als in allen Steuergesetzen des Bundes vorgesehenes Rechtsinstitut sichert die finanziellen Ansprüche der zuständigen Behörde, deren Zahlung gefährdet erscheint. Darunter fallen neben Steuern auch sämtliche übrigen Geldforderungen. Die Forderung muss nicht fällig sein.

Die geltenden Bestimmungen werden in dem Sinne geändert, als die Sicherstellungsverfügung einem gerichtlichen Urteil gleichgestellt wird und als Arrestbefehl im Sinne von Artikel 274 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889¹⁵⁷ über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) gilt, damit das Betreibungsamt Vermögenswerte rasch pfänden kann. Eine Einsprache gegen den Arrestbefehl ist nach Artikel 278 SchKG ausgeschlossen. Zudem hat eine Beschwerde gegen die Sicherstellungsverfügung keine aufschiebende Wirkung.

7. Abschnitt: Nachforderung, Rückerstattung, Stundung und Erlass

Art. 35 Nachforderung und Rückerstattung der Steuer

Artikel 69 des bestehenden Gesetzes ermöglicht die Nachforderung bzw. die Rückerstattung der Steuer. Die Geltendmachung muss jedoch innert Jahresfrist sowohl von der zuständigen Behörde als auch vom Steuerpflichtigen erfolgen, ansonsten verjährt der Anspruch. Vor allem seit Einführung des Steuerlagersystems zeigt sich immer wieder, dass diese einjährige Frist zu kurz bemessen ist. Um allfällige Steuerausfälle zu vermeiden, muss die zuständige Behörde ihre Revisionen innert Jahresfrist durchgeführt haben.

¹⁵⁷ SR 281.1

Eine Erhöhung der Verjährungsfrist auf fünf Jahre ermöglicht, künftig auf jährliche Revisionen zu verzichten und diese vermehrt risikoorientiert durchzuführen. Damit wird diese Frist mit den für die Veranlagungs- und Bezugsverjährung sowie für den Erlass oder die Rückerstattung von Steuern auf vernichteter Ware vereinheitlicht. BStG und SpStG kennen damit die gleichen Verjährungsfristen.

Art. 36 Stundung und Erlass

Absatz 1: Mit der Teilrevision des AlkG vom 4. Oktober 1996¹⁵⁸ wurden die Anforderungen an eine Rückerstattung im Falle eines Untergangs von steuerpflichtiger Ware wesentlich vereinfacht. Die heute geltende Regelung mit der Erbringung des Nachweises, dass die fragliche Ware untergegangen ist, hat sich bewährt. Das entsprechende Verfahren konnte einfacher gestaltet werden. Die klarere Abgrenzung hat auch die Anzahl der Beschwerdeverfahren stark reduziert. Die Regelung soll deshalb im Grundsatz ins neue Recht überführt werden. Es wird einzig der Begriff «Abgabepflichtiger» durch «steuerpflichtige Person» ersetzt.

Absatz 2: Diese Bestimmung ermöglicht die Stundung von bereits in Rechtskraft erwachsenen Forderungen aus Steuern, Zinsen oder sonstigen Geldforderungen. Bei der Beurteilung der grossen Härte sollen neben finanziellen Gründen auch solche, die nicht im direkten Zusammenhang mit der Bemessung der Abgaben stehen, berücksichtigt werden. Damit steht ein zusätzliches Kriterium, das eine gesamtheitliche Beurteilung der persönlichen Situation der Steuerpflichtigen ermöglicht, zur Verfügung.

Diese Bestimmung ist auf Forderungen aus Geldstrafen und Bussen nicht anwendbar. Artikel 35 des Strafgesetzbuches¹⁵⁹ (StGB) regelt die Vollstreckung von Bussen und Geldstrafen; er bestimmt den Vollzug dieser Forderungen, insbesondere die Zahlungsfrist, die Verlängerung dieser Frist, die Zahlungerleichterungen und die Sicherstellung. Die Begnadigung (Art. 381–383 StGB) erlaubt nur den (ganzen oder teilweisen) Erlass der Strafe. In Strafsachen, die von einer Bundesbehörde beurteilt werden, wird das Begnadigungsrecht von der Bundesversammlung ausgeübt.

Absatz 3: Diese Bestimmung übernimmt die 1997 eingeführte Regelung der Rückerstattung oder des Erlasses der Steuern im Falle einer willentlichen Vernichtung. Die grundlegenden Voraussetzungen wie die fünfjährige Verjährungsfrist sowie die Vernichtung unter Kontrolle der zuständigen Behörde verhindern eine missbräuchliche Anwendung dieser Regelung. Die Fünf-Jahres-Frist berücksichtigt die üblichen Produktions- und Alterungsprozesse. Sie entspricht zudem den übrigen Verjährungsfristen in diesem Gesetz.

Absatz 4: Nach Praxis der EAV gewährt wird eine Stundung oder ein Erlass erst ab einem Steuerbetrag von 300 Franken. Neu legt der Bundesrat die Mindestgrenze fest.

¹⁵⁸ AS 1997 379

¹⁵⁹ SR 311.0

4. Kapitel: Gebühren

Art. 37

Die zuständige Behörde soll für Verfügungen, die sie im Rahmen des Vollzuges dieses Gesetzes erlässt, und für Dienstleistungen Gebühren erheben können. Keine Gebühren werden im Rahmen ihrer ordentlichen Tätigkeiten wie z.B. Steuerveranlagungen, Eintragung in das Ethanolregister oder ordentliche Kontrolltätigkeiten erhoben. Indessen soll es möglich sein, Gebühren für ausserordentliche Aufwendungen nach dem Verursacherprinzip in Rechnung zu stellen.

Im Weiteren wird der Bundesrat ermächtigt, Gebühren für andere amtliche Verrichtungen im Rahmen des Vollzuges des SpStG zu erheben.

Der Bundesrat legt die Höhe der Gebühren fest.

Schliesslich gelten für die Erhebung, Sicherstellung, Nachforderung und Vollstreckung der Gebühren die Bestimmungen über die Besteuerung und die Schuldbetreibung nach diesem Gesetz sinngemäss.

5. Kapitel: Verteilung und Verwendung des Reinertrages

Art. 38 und 39 Verteilung und Verwendung des Reinertrages

Mit der Totalrevision des AlkG verliert die EAV ihren Status als selbstständige Anstalt. Nach ihrer Integration in die zentrale Bundesverwaltung werden ihre Einnahmen und Ausgaben nicht mehr separat erfasst und ausgewiesen. Deshalb muss die Berechnung des Reinertrages neu definiert werden. In Anlehnung an die Regelung, die in Zusammenhang mit der Schwerverkehrsabgabe getroffen worden ist, soll sich der Reinertrag aus der Differenz zwischen dem Bruttoertrag und einer Pauschale ergeben, mit der die Aufwendungen des Bundes für den Vollzug des SpStG und des AlkHG abgegolten werden. Weitere Einzelheiten zur künftigen Herleitung des Reinertrages siehe unter Ziffer 5.4.9.

90 Prozent des Reinertrages aus der Spirituosensteuer werden dem jährlichen Beitrag angerechnet, den der Bund an die AHV und die IV auszurichten hat. Die verbleibenden 10 Prozent erhalten die Kantone, die gemäss Artikel 131 Absatz 3 BV verpflichtet sind, den sogenannten Alkoholzehntel zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen einzusetzen. Der Anteil der Kantone wird wie bis anhin nach der mittleren Wohnbevölkerung verteilt, die aufgrund der neuen Volkszählung jährlich erhoben wird. Die Kantone können im Rahmen der verfassungsmässigen Zweckumschreibung frei über ihren Anteil verfügen. Weder die verfassungsrechtliche Umschreibung des Verwendungszwecks noch die aufgabenspezifische Qualifikation als Kantonsanteil lassen eine weitergehende Einflussmöglichkeit des Bundes zu.

Die Kantone sollen dem Bund nicht mehr jährlich, sondern alle zwei Jahre Bericht erstatten über die Verwendung ihres Anteils. Dadurch ergeben sich nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone administrative Minderaufwendungen. Mit Blick auf eine optimierte Aufgabenerfüllung innerhalb des Bundes soll das BAG und nicht mehr die EAV bzw. neu die EZV Empfängerin dieser Berichte sein.

6. Kapitel: Amtshilfe

Art. 40 Amtshilfe unter inländischen Behörden

Die mit dem Vollzug des SpStG beauftragte Behörde und die inländischen Behörden sind zur Leistung von Amtshilfe und zur Unterstützung verpflichtet. Die inländischen Behörden geben der zuständigen Behörde Daten, einschliesslich solcher über besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, bekannt, sofern dies für den Vollzug des SpStG notwendig ist.

Die Amtshilfe beinhaltet das Übermitteln von Auskünften und Informationen an verschiedene inländische Verwaltungsbehörden. Darunter sind generell Auskünfte und Informationen, auch ohne jeglichen strafrechtlichen Charakter, gemeint, die zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlich sind. Durch die Amtshilfe wird insbesondere der korrekte Vollzug des SpStG und der damit zusammenhängenden Gesetzgebungen (Zoll-, Lebensmittel-, Steuer-, Verwaltungs- und Strafrecht) sichergestellt.

Ist die Auskunft oder Akteneinsicht aufgrund der vorliegenden Bestimmung zulässigerweise an eine inländische Behörde geleistet worden, kann diese über die erlangten Informationen im Rahmen des Amtsgeheimnisses und der üblichen verfassungsmässigen Grundsätze des Verwaltungshandelns verfügen. Gleiches gilt, wenn die zuständige Behörde als Auskunftsempfängerin auftritt.

Art. 41 Amtshilfe für ausländische Behörden

Voraussetzung der Leistung von Amtshilfe an ausländische Behörden ist ein entsprechender völkerrechtlicher Vertrag. Namentlich betroffen sind die korrekte Aufgabenerfüllung, die Sicherstellung der ordnungsgemässen Anwendung der jeweiligen Alkoholgesetzgebungen sowie die Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Widerhandlungen. Von besonderer Bedeutung für die zuständige Behörde sind das Abkommen Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972¹⁶⁰ mit der EU, der Briefwechsel vom 9. Juni 1997¹⁶¹ über ein die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich betreffendes Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen mit der EU, das Betrugsbekämpfungsabkommen vom 26. Oktober 2004¹⁶² mit der EU sowie das Schengen-Assoziierungsabkommen vom 26. Oktober 2004¹⁶³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft

¹⁶⁰ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR **0.632.401**

¹⁶¹ Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich betreffendes Zusatzprotokoll zum Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR **0.632.401.02**

¹⁶² Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, SR **0.351.926.81**

¹⁶³ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR **0.362.31**

über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands.

Es ist vorgesehen, die Verfahrensbestimmungen (Zuständigkeiten, Mitwirkungspflichten, Beschwerdeverfahren etc.) im Rahmen einer Änderung des Zollgesetzes vom 18. März 2005¹⁶⁴ (ZG) festzulegen, die im Rahmen der Einführung des Steueramtshilfegesetzes¹⁶⁵ vorgenommen werden soll. Die Anwendung des ZG erscheint gerechtfertigt, weil es sich bei der Spirituosensteuer, wie bei der Mehrwertsteuer und den Zollabgaben, um eine indirekte Steuer handelt. Die Bestimmungen des ZG, welche die Amtshilfe insbesondere bei der Umsetzung des Betrugsbekämpfungsabkommens regeln, lägen aus diesem Grund näher als diejenigen des Steueramtshilfegesetzes, welches hauptsächlich auf die Amtshilfe bei direkten Steuern zugeschnitten ist.

Die in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Änderung des ZG würde vorsehen, dass die EZV zuständig wäre für den Vollzug der Amtshilfe aufgrund ausländischer Ersuchen und für schweizerische Ersuchen ans Ausland. Im Bereich der indirekten Steuern wäre die Oberzolldirektion die Zentralstelle. Beträfe das ausländische Ersuchen einen Bereich, der durch einen nichtzollrechtlichen Erlass geregelt ist, würde die EZV es an die zuständige Behörde übermitteln, wenn diese in der Lage ist, eine Strafuntersuchung durchzuführen.

Die EZV vollzöge als die Behörde, in die die EAV integriert wird, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Amtshilfeersuchen im Bereich der Spirituosensteuer in analoger Anwendung der revidierten Artikel des ZG. Dadurch liessen sich einige der in der Regelung der Amtshilfe nach dem Betrugsbekämpfungsabkommen bestehenden Lücken schliessen.

7. Kapitel: Datenschutz

Art. 42 Informationssysteme

Absatz 1: Die Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofile durch die zuständige Behörde werden in dieser Bestimmung festgelegt. Subsidiär kommen das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹⁶⁶ über den Datenschutz sowie die Datenschutzbestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁶⁷ und des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000¹⁶⁸ zur Anwendung.

Die mit dem Vollzug des SpStG betraute Behörde soll wie bis anhin ihre Daten, auch in elektronischer Form, sammeln und bearbeiten sowie entsprechende Datenbanken betreiben können. Insbesondere darf sie die entsprechenden Informationssysteme führen für die Veranlagung und den Bezug von Abgaben, zur Erteilung von Bewilligungen jeglicher Art, zur Erstellung von Risikoanalysen, zur Verfolgung und Beurteilung von Straffällen, zur effizienten und raschen Behandlung der Amts- und Rechtshilfe für das Durchführen sämtlicher Verwaltungsverfahren, zum Erstellen

¹⁶⁴ SR 631.0

¹⁶⁵ BBl 2011 6193

¹⁶⁶ SR 235.1

¹⁶⁷ SR 172.010

¹⁶⁸ SR 172.220.1

von Statistiken sowie zur Durchführung und Analyse von Kontrolltätigkeiten im Spirituosen- und Ethanolbereich.

Absatz 2: Der Bundesrat wird ermächtigt, konkretisierende Bestimmungen im Bereich der Datenverarbeitung zu erlassen. Auf Verordnungsebene soll neben allgemeinen Bestimmungen betreffend das Sammeln und Bearbeiten von Daten je ein Anhang für die einzelnen Informationssysteme mit folgenden Angaben enthalten sein: Zweck, Inhalt, Zuständigkeit und Organisation, Zugriff und Bearbeitung sowie allfällige Ausnahmen von den Verordnungsbestimmungen.

Absatz 3: Dieser Absatz berechtigt die mit dem Vollzug des SpStG betraute Behörde, Daten aus Informationssystemen anderer Behörden des Bundes und der Kantone zu beschaffen und zu bearbeiten.

Die zuständige Behörde stützt sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch auf Informationssysteme anderer Behörden des Bundes (z.B. Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Gesundheit) und der Kantone, sofern dies in den jeweiligen Gesetzgebungen vorgesehen ist. Diese Daten darf sie in die entsprechenden Datenbanken eingeben, die mit der Erfüllung ihrer Aufgaben in engem Zusammenhang stehen. Sie darf diese Daten ausschliesslich zweckkonform verwenden. Ein direkter Zugriff auf fremde Informationssysteme soll nur dort erfolgen, wo dies in den betreffenden Gesetzgebungen vorgesehen ist.

Art. 43 Datenbekanntgabe an inländische Behörden

Die mit dem Vollzug des SpStG betraute Behörde soll Daten sowie Feststellungen, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeiten macht, an inländische Behörden bekannt geben dürfen. Voraussetzung ist, dass diese Daten für den Vollzug der durch diese Behörden anzuwendenden Erlasse notwendig sind. Darin eingeschlossen sind besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile. Diese Daten können im Einzelfall den zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten Organisationen oder Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts (inländische Behörden) übermittelt werden.

Das Gesetz zählt in nicht abschliessender Weise die Arten der Daten auf, die bekannt gegeben werden dürfen. Unter die besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile fallen namentlich Angaben über hängige und abgeschlossene Verwaltungs-, Verwaltungsstraf- und Strafverfahren sowie über verwaltungs-, verwaltungsstraf- und strafrechtliche Sanktionen. Es können auch Verdachtsmeldungen mitgeteilt werden. Die Kombination verschiedener Daten kann zur Entstehung von Persönlichkeitsprofilen führen.

Mit Absatz 3 erteilt der Gesetzgeber dem Bundesrat einen Rechtsetzungsauftrag in Bezug auf die Konkretisierung dieses Teilbereiches der Datenverarbeitung, namentlich der Datenbekanntgabe an inländische Behörden.

Schliesslich hält Absatz 4 fest, dass die bekannt gegebenen Daten ausschliesslich zweckkonform zu verwenden sind.

8. Kapitel: Rechtsmittel

Art. 44

Artikel 44 regelt den Rechtsweg innerhalb der EZV, wie er grundsätzlich auch in Artikel 116 ZG oder in den übrigen Verbrauchsteuergesetzen enthalten ist (Art. 33 BStG; Art. 32 TStG; Art. 33 des Automobilsteuergesetz vom 21. Juni 1996¹⁶⁹; Art. 35 MinöStG). Bei Verfügungen der Zollstellen gilt entsprechend den erwähnten Gesetzen in jedem Fall als Ausnahme von der ordentlichen Beschwerdefrist eine solche von 60 Tagen. Die Anfechtung einer Verfügung einer Zollstelle direkt beim Bundesverwaltungsgericht ist aufgrund von Artikel 44 ausgeschlossen. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist ebenfalls in den Verbrauchsteuergesetzen vorge-
sehen.

Auf ein Einspracheverfahren bei Verfügungen der Oberzolldirektion wird indessen verzichtet. Die Formulierung in Artikel 44 lässt im Übrigen offen, welche Behörde innerhalb der Zollverwaltung welche Entscheide zu treffen hat.

9. Kapitel: Strafbestimmungen

Nach Artikel 2 VStrR gelten die allgemeinen Bestimmungen des StGB für Widerhandlungen, die in der Verwaltungsgesetzgebung mit Strafe bedroht sind, soweit diese nichts anderes bestimmt.

Das geltende Gesetz enthält bereits eine allgemeine, vom StGB abweichende Sonderregelung, nämlich die Verfolgungsverjährung. Es ist notwendig, neu allgemeine Bestimmungen einzuführen, die wie in anderen Bundesgesetzen über indirekte Steuern, namentlich im ZG, vom StGB abweichen oder dieses ergänzen. Dies betrifft den Versuch, die erschwerenden Umstände, das Zusammentreffen von strafbaren Handlungen sowie Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben.

Das Parlament erachtete es anlässlich der Schaffung des neuen Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009¹⁷⁰ (MWSTG), das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist, für sinnvoll, das Strafsystem in den Verwaltungsgesetzen neu zu gestalten und das Modell aufzugeben, wonach die Busse als Mehrfaches der hinterzogenen oder gefährdeten Steuer oder des erzielten Steuervorteils definiert wurde. Neu legt das Gesetz den Höchstbetrag der Busse fest, wobei der jeweilige Höchstbetrag für vorsätzlich oder fahrlässig begangene Widerhandlungen in der spezifischen Bestimmung festgehalten ist und sich nach dem subjektiven Tatbestand richtet.

Der vorliegende Entwurf folgt diesem neuen Modell.

Die Aufhebung des Bundesmonopols führt zur Aufhebung der im heutigen AlkG verankerten Tatbestände nach Artikel 52 (Widerhandlungen gegen die Hoheitsrechte des Bundes) und 53 (Gefährdung der Hoheitsrechte des Bundes). Eingeführt wurden zwei neue Tatbestände, nämlich die Steuerpfandunterschlagung und die Ordnungswidrigkeiten.

¹⁶⁹ SR 641.51

¹⁷⁰ SR 641.20

Art. 45 Hinterziehung oder Gefährdung der Steuer

Diese beiden Widerhandlungen werden mit einigen Anpassungen von Artikel 54 des geltenden AlkG übernommen. Strafbar ist sowohl die vorsätzliche als auch die fahrlässige Begehung.

Absatz 1: Die Steuerhinterziehung wird zur schwersten Widerhandlung im SpStG. Wird die Widerhandlung vorsätzlich begangen, wird sie mit Busse bis zu 500 000 Franken bestraft. Bei fahrlässiger Begehung wird sie mit Busse bis zu 300 000 Franken geahndet.

Absatz 2: Wer vor Abschluss der ordentlichen Veranlagung (Nichtanmeldung, Verheimlichung, unrichtige Deklaration usw.) eine strafbare Handlung begeht, macht sich inskünftig der Steuergefährdung und nicht mehr der Gefährdung der Fiskalabgaben schuldig. Zwecks Harmonisierung der Terminologie in den Steuergesetzen des Bundes wird der letztgenannte Begriff nicht mehr verwendet. Ein solches Verhalten ist bei Vorsatz mit Busse bis zu 300 000 Franken strafbar. Bei Fahrlässigkeit beträgt die Busse bis zu 100 000 Franken.

Absatz 3: Bei erschwerenden Umständen sind diese Widerhandlungen als Vergehen zu qualifizieren. Das geltende Gesetz sieht eine Strafschärfung vor, wenn die Widerhandlungen gewerbs- oder gewohnheitsmässig begangen und wenn Personen für eine Widerhandlung angeworben werden.¹⁷¹ Das Bundesgericht hat sich mehrfach damit befasst, was unter diesen Begriffen der gewerbs- und gewohnheitsmässigen Tatbegehung zu verstehen ist.¹⁷² Die erschwerenden Umstände werden neu erweitert und im Gesetz abschliessend aufgezählt (Art. 47). Sie werden nur im Rahmen einer vorsätzlich begangenen Widerhandlung bestraft. In diesem Fall kann eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe ausgesprochen werden. Kommt die zuständige Behörde nach Abschluss der Untersuchung zum Ergebnis, dass eine Freiheitsstrafe zu beantragen ist, überweist sie gemäss Artikel 73 Absatz 1 VStrR die Akten mit Zustimmung des Departements an die kantonale Staatsanwaltschaft zuhanden des Strafgerichts. Vorbehalten bleibt die Anwendung der Artikel 14–16 VStrR, namentlich im Falle von Betrug oder Urkundenfälschung.

Art. 46 Hehlerei

Hehlerei wird wie in anderen Steuergesetzen des Bundes beibehalten. Lediglich der Wortlaut wurde geringfügig angepasst.

Hehlerei ist ein Anschlussdelikt. Sie geht von einer strafbaren Vortat aus. Es handelt sich dabei um eine Widerhandlung *sui generis*, unabhängig von der Vortat, die einen rechtswidrigen Zustand zum Nachteil des Opfers der ersten Widerhandlung andauern lässt.

Inskünftig kommt nur die Steuerhinterziehung als strafbare Vortat der Hehlerei in Frage.

Weiss eine Person oder muss sie annehmen, dass bei Spirituosen oder Ethanol, die sie erwirbt, sich schenken lässt, zum Pfand oder in irgend einer anderen Weise in Gewahrsam nimmt, verheimlicht, absetzen hilft oder in Verkehr bringt, die Steuer hinterzogen worden ist, macht sie sich der Hehlerei schuldig. Hehlerei ist nur möglich bei direkten Gegenständen aus der Vortat, nicht jedoch bei Ersatzgegenständen.

¹⁷¹ Vgl. Art. 54 Abs. 1^{bis} AlkG (SR 680).

¹⁷² Vgl. u.a. BGE 103 IV 286.

Es kann nicht immer bewiesen werden, dass der Abnehmer Anstifter und demzufolge Teilnehmer an der Vortat ist. Als Abnehmer kann er aber wegen Hehlerei strafrechtlich verfolgt werden. Die Strafdrohung ist die gleiche wie für den Täter der Vortat.

Zudem wurde ein zweiter Absatz hinzugefügt, um erschwerende Umstände zu berücksichtigen, beispielsweise gewerbmässiges Handeln, das der Haupttäter der Vortat nicht erfüllt.

Art. 47 Erschwerende Umstände

Besondere erschwerende Umstände können dazu führen, dass der qualifizierte Tatbestand erfüllt ist und die vorgesehene Strafe verschärft wird. Das geltende Gesetz sieht vor, dass Gewerbmässigkeit oder Gewohnheit die Hinterziehung von Abgaben als Vergehen qualifiziert und die angedrohte Strafe erhöht. Wie im Zollgesetz, das zusätzlich zur Gewerbmässigkeit und Gewohnheit das Anwerben nennt, wird das Anwerben als neuer, erschwerender Umstand ins Gesetz aufgenommen. Das Strafgesetzbuch sieht die Gewohnheitsmässigkeit als erschwerenden Umstand nicht vor; diese ist ein Sonderfall des Nebenstrafrechts. Zahlreiche eidgenössische Verwaltungsgesetze, unter anderem das ZG, das BStG, das MinöStG und das revidierte TStG, sehen sie als Qualifikationsgrund vor, um wiederholte Verstösse strenger bestrafen zu können. Die Gewohnheitsmässigkeit kommt in der Praxis nicht selten vor. Gemäss Rechtsprechung gelten Wiederhandlungen als gewohnheitsmässig verübt, wenn sie wiederholt begangen werden und wenn sie beim Täter oder der Täterin den Hang zur Begehung der strafbaren Handlungen erkennen lässt.¹⁷³ Das Gesetz zählt die erschwerenden Umstände abschliessend auf. Die Strafzumessung richtet sich nach Artikel 47 StGB.

Art. 48 Steuerpfandunterschlagung

Mit Verankerung des Steuerpfandrechts im SpStG ist auch ein neuer Tatbestand vorgesehen, der es erlaubt, die Vernichtung des Pfandgegenstands oder die Verfügung darüber ohne Zustimmung der Behörde zu bestrafen.

Es handelt sich um eine Widerhandlung, die strafbar ist, unabhängig davon, ob sie vorsätzlich oder fahrlässig begangen wurde. Die vorgesehene Höchststrafe für vorsätzlich verübte Widerhandlungen ist Busse bis zu 100 000 Franken, bei fahrlässiger Verübung beträgt sie bis zu 30 000 Franken.

Art. 49 Missachtung der Kontrollvorschriften

Mit der Einführung des Systems der Bewilligungs- oder Meldepflicht für eine Tätigkeit anstelle des Monopols ist ein neuer Tatbestand zu schaffen, mit dem die Ausübung einer Tätigkeit im Zusammenhang mit Spirituosen und Ethanol ohne Bewilligung oder ohne Anmeldung bzw. unter Missachtung der Kontrollvorschriften geahndet werden kann.

Die Missachtung der Kontrollvorschriften ist eine Widerhandlung, die gemäss Artikel 106 Absatz 1 StGB mit Busse bis zu 10 000 Franken bedroht ist, wenn sie vorsätzlich begangen wurde. Bei Fahrlässigkeit beträgt die Busse bis zu 5000 Fran-

¹⁷³ BGE 119 IV 73

ken. Geringfügige Widerhandlungen können mit einer einfachen Verwarnung geahndet werden.

Art. 50 Ordnungswidrigkeiten

Diese Strafbestimmung ist in den meisten Steuergesetzen des Bundes enthalten (namentlich im ZG, im BStG und im MinöStG). In der Regel gelangt sie zur Anwendung, wenn kein Tatbestand einer anderen Widerhandlung erfüllt ist.

Sie ermöglicht einerseits die Bestrafung von Widerhandlungen gegen dieses Gesetz oder gegen eine seiner Ausführungsbestimmungen, deren Verletzung strafbar ist. Sie ermöglicht ausserdem die Bestrafung der Missachtung einer Verfügung, die unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels erlassen wurde.

Die Höchstbusse von 5000 Franken wird beibehalten. Sie entspricht dem in anderen Steuergesetzen des Bundes verankerten Strafmass. Geringfügige Widerhandlungen können mit einer Verwarnung geahndet werden.

Art. 51 Versuch

Die versuchte Begehung einer Übertretung wird nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen geahndet.¹⁷⁴ Der Versuch geht von einer Deliktsabsicht aus. Strafbar ist somit nur der vorsätzliche Versuch, wobei Eventualvorsatz genügt.

Das geltende Gesetz enthält keine spezifische Bestimmung, die den Versuch einer Übertretung für strafbar erklärt. Um diese Lücke zu schliessen, wird wie im Zoll- und in anderen Steuergesetzen¹⁷⁵ eine Bestimmung eingeführt, welche die versuchte Übertretungen gegen das SpStG, mit Ausnahme von Ordnungswidrigkeiten im Sinne von Artikel 50, unter Strafe stellt.

Art. 52 Konkurrenz

Die Bestimmung regelt die Fälle, in denen eine Handlung gleichzeitig einen oder mehrere Tatbestände von Widerhandlungen gegen dieses Gesetz oder ein anderen Gesetz, beispielsweise das ZG oder das MWStG, erfüllt und die gleiche Behörde für deren Verfolgung und Beurteilung zuständig ist. Die Regelung ist notwendig, weil Artikel 49 StGB gemäss Artikel 9 VStrR für Bussen nicht gilt. Nach Artikel 9 VStrR werden die Bussen bei der Strafzumessung addiert. Die Kumulierung von Strafen führt jedoch oft dazu, dass die begangenen Widerhandlungen zu schwer bestraft werden. Deshalb scheint die Verankerung einer spezifischen Bestimmung im Gesetz sinnvoll, die von der Strafe für die schwerste Widerhandlung ausgeht und es erlaubt, den Täter oder die Täterin ihrem Verschulden entsprechend angemessener zu bestrafen.

Die Strafe für die schwerste Straftat wird angemessen erhöht, um weitere Straftaten bei der Strafzumessung zu berücksichtigen. Die ausgesprochene Gesamtstrafe darf das höchste Mass der angedrohten Strafe für die schwerste Straftat um die Hälfte überschreiten, jedoch nicht über das gesetzliche Höchstmass der Strafart hinausgehen.

¹⁷⁴ Vgl. Art. 105 Abs. 2 StGB (SR 311.0)

¹⁷⁵ So u.a. das Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 (SR 641.20) und das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerkverkehrsabgabe (SR 641.81)

Art. 53 Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Wird eine Widerhandlung in einem Geschäftsbetrieb begangen und würde die Ermittlung strafbarer Personen im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässige Untersuchungsmassnahmen bedingen, kann nach Artikel 7 VStrR, der infolge einer fehlenden spezifischen Bestimmung im geltenden Gesetz zur Anwendung gelangt, die Behörde von der Verfolgung der strafbaren Personen absehen und an ihrer Stelle den Geschäftsbetrieb bestrafen. Es handelt sich um eine subsidiäre Haftung des Geschäftsbetriebs. Diese Bestimmung ist insofern zu eng gefasst, als die mögliche Busse höchstens 5000 Franken betragen darf.

Daraus ergibt sich wie im Zoll- und im Mehrwertsteuergesetz sowie in anderen Steuergesetzen die Notwendigkeit, eine spezifische Bestimmung zu verankern, welche es erlaubt, den Geschäftsbetrieben eine höhere Busse aufzuerlegen. Der Geschäftsbetrieb kann nur mit Busse bestraft werden, und diese darf höchstens 50 000 Franken betragen.

Bei nicht erfolgter Zahlung der Busse kann nur eine Zwangsvollstreckung auf Pfändung vorgenommen werden (Art. 43 Abs. 1 SchKG). Die Umwandlung der Busse in eine Ersatzfreiheitsstrafe (Art. 36 und 106 Abs. 5 StGB) ist ausgeschlossen.

Art. 54 Strafverfolgung

Diese Bestimmung behält die Anwendung des VStrR für die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen vor. Die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs gelten damit gestützt auf Artikel 2 VStrR auch für das vorliegende Gesetz. Verfolgende und urteilende Behörde ist die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV).

Art. 55 Verfolgungsverjährung

Für einfache Übertretungen bestimmt Artikel 11 Absatz 1 VStrR eine einheitliche Verfolgungsverjährungsfrist von 4 Jahren (in Verbindung mit Art. 333 Abs. 6 Bst. b StGB). Für die Übertretungen, die in einer Hinterziehung oder Gefährdung der Steuer bestehen, legt Artikel 11 Absatz 2 VStrR eine längere Verjährungsfrist fest (einheitliche Frist von 10 Jahren, in Verbindung mit Art. 333 Abs. 6 Bst. b StGB).

Für Vergehen sieht das VStrR Verjährungsfristen vor. In solchen Fällen gilt demnach die Verjährungsfrist der Strafverfolgung nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe c StGB (einheitliche Frist von 7 Jahren).

Das Bundesgericht entschied mit Urteil vom 16. Oktober 2008, dass die Dauer der Verjährungsfrist für Übertretungen nach Artikel 11 Absatz 2 VStrR, die in Anwendung des Umrechnungsschlüssels von Artikel 333 Absatz 6 StGB 10 Jahre beträgt, auf 7 Jahre verkürzt werden muss, da die Verjährungsfrist für Übertretungen nicht länger sein kann als diejenige, die im gleichen Gesetz für Vergehen vorgesehen ist.¹⁷⁶

Das geltende Gesetz dehnt die verlängerte Verjährungsfrist nach Artikel 11 Absatz 2 VStrR auch auf die Widerhandlungen nach Artikel 53 (der bei der Revision wegfällt) sowie auf Artikel 46 (Hehlerei) aus. Wie im aktuellen Gesetz ist eine spezifische Bestimmung zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Artikel 11 Absatz 2 VStrR auf die Widerhandlung nach Artikel 46 (Hehlerei) einzuführen,

¹⁷⁶ BGE 134 IV 328

damit den Angeschuldigten in komplexen Fällen nicht die einheitliche Verjährungsfrist von 4 Jahren zugute kommt.

Auch das ZG und das BStG sehen für Übertretungen eine verlängerte Verjährungsfrist nach Artikel 11 Absatz 2 VStrR vor.

10. Kapitel: Verwaltungsmassnahmen

Art. 56

Im vorliegenden Gesetz erfährt die bisherige Alkoholordnung erhebliche Lockerungen: Monopole werden abgeschafft, Bewilligungserfordernisse stark reduziert. Unter anderem wird der private Import von Ethanol möglich, die administrativen Hürden für die Herstellung von Spirituosen und Ethanol im Inland werden massgeblich reduziert.

Neu sollen Sanktionen nicht nur in einem Strafverfahren, sondern auch im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens verhängt werden können. Mittels Verwaltungsmassnahmen soll verfügt werden können, dass die Ausübung dieser Rechte im Falle schwerer oder innerhalb von fünf Jahren wiederholter Verstösse gegen dieses Gesetz oder im Falle offenkundiger Zahlungsunfähigkeit während einer gewissen Zeit untersagt werden kann.

Diese Verwaltungsmassnahmen sollen gewährleisten, dass die Inhaber und Inhaberrinnen dieser Rechte sich bei ihrer Ausübung an die entsprechenden Vorschriften halten. Im Weiteren sollen sie an der Ausübung dieser Rechte gehindert werden können, wenn sie offenkundig nicht mehr in der Lage sind, die daraus entstehenden Forderungen zu begleichen.

Bei den Verwaltungsmassnahmen handelt es sich um Verfügungen, die unabhängig von der strafrechtlichen Ahndung der betreffenden Widerhandlungen erlassen werden. Dabei muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden. Dieser schreibt vor, dass eine restriktive Massnahme geeignet sein muss, die erwartete Wirkung herbeizuführen (Prinzip der Geeignetheit), und dass diese Wirkung mit einer weniger einschneidenden Massnahme nicht zu erreichen wäre (Prinzip der Erforderlichkeit). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verbietet zudem jegliche Einschränkung, die über das angestrebte Ziel hinausgeht, und schreibt vor, dass das angestrebte Ziel und die dadurch beeinträchtigten öffentlichen oder privaten Interessen in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen.¹⁷⁷

11. Kapitel: Schuldbetreibung

Art. 57

Wird die Forderung der zuständigen Behörde nicht freiwillig bezahlt, so ist sie auf dem gleichen Wege zu vollstrecken wie private Ansprüche, nämlich durch Schuldbetreibung. Die Schuldbetreibung ist für alle Forderungen auf Geldzahlung und auf Sicherheitsleistung vorgesehen.

¹⁷⁷ BGE 131 II 110, E 7.1, S. 123

Absatz 1: Im Alkoholrecht kommt sie demnach zum Zug, wenn die geschuldete Forderung nicht freiwillig geleistet oder wenn eine der zahlungspflichtigen Person auferlegte Sicherheitsleistung nicht freiwillig vorgenommen wird, sofern für die Forderung kein oder nur ein ungenügendes Steuerpfand haftet (Bst. a).

Die eigentliche Zwangsvollstreckung für die Forderungen geschieht stets auf dem Wege der Betreibung auf Pfändung (Art. 42 SchKG). Die Betreibung auf Pfandverwertung kommt für die Forderungen nicht in Frage, da nach Artikel 33 die Verwertung von Steuerpfändern in einem eigenen Vollstreckungsverfahren zu erfolgen hat. Die Betreibung auf Konkurs wird durch Artikel 43 SchKG für öffentliche Abgaben ausgeschlossen. Dies soll allerdings nicht verhindern, dass in einem über einen Schuldner oder eine Schuldnerin bzw. über einen Bürgen oder eine Bürgin eröffneten Konkurs die Forderungen geltend gemacht werden können (Bst. b).

Absatz 2: Die zuständige Behörde kann diese jeweils unabhängig von ihren Ansprüchen aus dem Steuerpfandrech geltend machen. Eine als Steuerpfand beschlagnahmte Sache muss zudem nicht in die Konkursmasse eingebracht, sondern kann von der zuständigen Behörde verwertet werden (vgl. Abs. 2, wonach Art. 198 SchKG nicht anwendbar ist). Nimmt die zuständige Behörde wegen verbleibender ungedeckter Schulden noch am Konkursverfahren teil, so muss sie sich das Steuerpfand im Konkursverfahren nicht anrechnen lassen, sofern dieses noch nicht verwertet werden konnte. Diese Lösung berücksichtigt, dass die zuständige Behörde in Fällen, in denen sie statt der Geltendmachung ihres Baranspruches Sicherheiten akzeptiert, mindestens im Konkursverfahren des Schuldners oder der Schuldnerin auf die Sicherheit des Steuerpfandrechtes zählen darf. Die Forderung selbst genießt dagegen im Konkursverfahren keinerlei Privilegierung, sondern wird als gewöhnliche Forderung behandelt.

Absatz 3: Rechtskräftige Verfügungen der zuständigen Behörde sind einem gerichtlichen Urteil im Sinne von Artikel 80 SchKG gleichgestellt und unmittelbar vollstreckbar

12. Kapitel: Schlussbestimmungen

1. Abschnitt: Vollzug

Art. 58

Diese Bestimmung bedarf keiner Erläuterungen.

2. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Art. 59

Absatz 1: Die Totalrevision bedingt die Aufhebung des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932¹⁷⁸ (AlkG).

Absatz 2: Mit der Totalrevision des AlkG soll auch eine Bestimmung des Biersteuergesetzes geändert werden. Neu soll Bier nicht mehr bereits ab 15 Volumenprozen-

¹⁷⁸ SR 172.215.1

ten der Spirituosensteuer unterstellt sein, sondern erst ab mehr als 18 Volumenprozent. Damit wird Bier im SpStG steuerlich namentlich dem Wein gleichgestellt, der ebenfalls erst ab einem Alkoholgehalt von mehr als 18 Volumenprozenten nach diesem Gesetz besteuert wird. Allerdings gilt dies nur, wenn der in diesen Getränken enthaltene Alkohol ausschliesslich durch natürliche Vergärung entstanden ist.

3. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

Art. 60 Meldepflicht für Hersteller und Herstellerinnen

Damit die heute von der EAV anerkannten Hersteller und Herstellerinnen ihre Berechtigung im Übergang zum neuen Recht nicht verlieren, müssen sie sich innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes bei der zuständigen Behörde für eine Eintragung ins Ethanolregister melden. Die Meldepflicht ermöglicht gleichzeitig eine Aktualisierung der Liste der Hersteller und Herstellerinnen.

Art. 61 Spirituosenvorräte von Landwirten und Landwirtinnen

Die bisherige Regelung, wonach Landwirte und Landwirtinnen grundsätzlich erst bei Weitergabe der Spirituosen steuerpflichtig werden, hat dazu geführt, dass heute in den Landwirtschaftsbetrieben unversteuerte Spirituosen im Umfang von rund einer Million Litern reinen Alkohols gelagert sind. Dies entspricht einem Steuerbetrag von rund 29 Millionen Franken.

Der Systemwechsel zu einer einheitlichen Besteuerung hat zur Folge, dass die Landwirte und Landwirtinnen mit der Gesetzesrevision für ihre Vorräte steuerpflichtig werden. Grundsätzlich stehen ihnen drei Möglichkeiten offen, wie sie mit ihren Vorräten umgehen können:

Absatz 1 Buchstabe a: Landwirte und Landwirtinnen sollen ihre Vorräte in ein eigenes bewilligtes Steuerlager überführen können, soweit sie die Voraussetzungen nach Artikel 21 erfüllen. In diesem Fall entsteht die Steuer erst, wenn die Ware das Steuerlager verlässt.

Absatz 1 Buchstabe b: Landwirte und Landwirtinnen können ihre Spirituosenvorräte gemäss Artikel 20 denaturieren lassen. Diesfalls sind sie endgültig von der Steuer befreit.

Absatz 1 Buchstabe c: Landwirte und Landwirtinnen können ihre Spirituosenvorräte nach Abzug der übergangsrechtlich steuerbefreiten Menge von 50 Litern reinen Alkohols besteuern lassen. Die steuerbefreiten 50 Liter reinen Alkohols sind nur für den Eigenbedarf zugelassen. Besteht die Absicht, damit Handel zu betreiben, sind sie vorgängig zur Besteuerung anzumelden.

Absatz 2: Die Landwirte und Landwirtinnen müssen sich innerhalb von sechs Monaten entscheiden, welche der in Absatz 1 aufgeführten Möglichkeit sie wählen wollen. Verstreicht diese Frist, ohne dass die Entscheidung der zuständigen Behörde mitgeteilt wird, so wird diese die Spirituosenvorräte nach Absatz 1 Buchstabe c besteuern. Sie berücksichtigt aber in jedem Fall die steuerbefreite Übergangsmenge von 50 Litern reinen Alkohols.

Art. 62 Übernahme der Spirituosenvorräte von Landwirten und
Landwirtinnen

Die Landwirtschaftsbetriebe verfügen aufgrund der Bestimmungen des geltenden AlkG über gemeldete, aber nicht versteuerte Spirituosenvorräte von rund einer Million Litern reinen Alkohols. Mit der Totalrevision des AlkG sollen die Landwirte und Landwirtinnen den übrigen Herstellern und Herstellerinnen gleichgestellt werden. Sie können somit nicht mehr von den landwirtschaftsspezifischen Privilegien profitieren. Im Rahmen der Vernehmlassung verlangen Branchenverbände eine Aufkaufaktion.

Um den Systemwechsel zusätzlich zu den in Artikel 61 erwähnten Möglichkeiten zu erleichtern, schlägt der Bundesrat vor, dass die Landwirte und Landwirtinnen die nicht mehr benötigten Lagerbestände in einer einmaligen Aktion an die EAV verkaufen können. Die Kosten dieser Aufkaufs- und der daran anschliessenden Entsorgungsaktion werden auf ca. 3 Millionen Franken geschätzt.

Art. 63 Anzeige von Widerhandlungen gegen das bisherige Recht

Es ist denkbar, dass neben den gemeldeten und damit legalen Lagerbeständen der Landwirtschaft auch weitere Vorräte existieren, die entweder nicht ordnungsgemäss gemeldet (Landwirtschaft, Gewerbe) oder nicht ordnungsgemäss versteuert (Gewerbe) worden sind.

Die Totalrevision des AlkG soll zum Anlass genommen werden, diese Vorräte ohne strafrechtliche Sanktionen zu legalisieren. In einer einmaligen Aktion können diese Produkte zur fachgerechten Entsorgung der EAV abgeliefert oder nachträglich versteuert werden.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung soll die Menge an illegalen Spirituosen möglichst abgebaut werden. Betroffene sollen deshalb motiviert werden, ihre Vorräte in einen ordnungsgemässen Zustand zu überführen. Deshalb soll hier die Möglichkeit eröffnet werden, dass sich Fehlbare bei der zuständigen Behörde melden können, ohne dass sie strafrechtliche Sanktionen zu erwarten haben.

Die Anzeige nach diesem Artikel unterscheidet sich insofern von der Selbstanzeige in Artikel 13 VStrR, als sie Straffreiheit auch dann gewährt, wenn es sich nicht um die erste Selbstanzeige handelt. Die Straffreiheit ist zeitlich befristet und gilt nur bis zum Inkrafttreten des Gesetzes.

Die gemeldeten Spirituosen werden nachträglich versteuert oder entsorgt.

Absatz 1: Von einer strafrechtlichen Verfolgung wird demnach abgesehen, wenn die Steuerpflichtigen sich selbst anzeigen und ohne Vorbehalte mit der EAV zusammenarbeiten, um die Höhe der Steuernachforderung zu bestimmen. Der Verzicht auf strafrechtliche Verfolgung hat zum Ziel, fehlbare Steuerpflichtige vor dem Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung zur Selbstanzeige zu bewegen. Demnach ist die Straffreiheit zeitlich befristet und gilt nur bis zum Inkrafttreten des Gesetzes. Die Möglichkeit der Selbstanzeige mit Straffreiheit gilt ausser für die Steuerpflichtigen auch für deren Vertreter, Teilnehmer oder Hehler. Da die Teilnahme im strafrechtlichen Sinn nur die Anstiftung und die Gehilfenschaft umfasst (Art. 24 ff. StGB), musste die Hehlerei als eigene strafbare Handlung (Art. 160 StGB) explizit aufgeführt werden.

Lediglich die zu einem Steuerausfall führenden Widerhandlungen, wie Steuergeländung und Steuerhinterziehung, sind straffrei, wenn die Voraussetzungen des Artikels erfüllt sind.

Absatz 2: Die Steuernachforderung ist geschuldet, wenn die Spirituosen nicht der EAV zur Entsorgung abgeliefert werden.

Absatz 3: Zudem wird die solidarische Haftung der Anzeigenden aufgehoben.

Art. 64 Bisherige Bewilligungen zum Betreiben eines Steuer- oder
Verschlusslagers

Wer bereits ein Steuerlager betreibt, wird von der Bewilligungsbehörde in das Ethanolregister eingetragen. Da die Verschlusslager künftig den Steuerlagern gleichgestellt werden, wird auch als Steuerlagerbetrieb in das Ethanolregister eingetragen, wer Inhaber oder Inhaberin eines Verschlusslagers ist.

Art. 65 Grosshandelsbewilligungen nach bisherigem Recht

Personen oder Betriebe, die nach bisherigem Recht im Besitz einer Grosshandelsbewilligung sind, müssen sich innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der zuständigen Behörde zur Eintragung in das Ethanolregister melden. Sie sind zwar auch nach neuem Recht nicht steuerpflichtig. Ihre Erfassung im Register ist jedoch wichtig, damit der Warenfluss im Inland nachverfolgbar bleibt. Dies ist aus Gründen der Steuersicherung unverzichtbar.

Art. 66 Anpassung der Bewilligung zur Verwendung von fiskalisch nicht
belastetem Spirit nach bisherigem Recht

Mit den Verwendungsbewilligungen für nicht denaturiertes Ethanol zu gewerblichen Zwecken werden die heutigen Bewilligungen für die Verwendung von fiskalisch nicht belastetem und nicht vollständig denaturiertem Spirit abgelöst. Neu wird auf die Unterscheidung zwischen vollständig und teilweise denaturiertem Ethanol verzichtet. Eine Verwendungsbewilligung wird demnach nur noch für nicht denaturiertes und unsteueretes Ethanol benötigt. Die bisherigen Bewilligungen zur Verwendung fiskalisch nicht belasteten Sprits müssen innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes um eine neue Verwendungsbewilligung nachsuchen. Mit Erteilung der Verwendungsbewilligung werden sie gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d in das Ethanolregister eingetragen.

Art. 67 Unternehmen für den Handel mit Ethanol

Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes besteht für den Bund keine Notwendigkeit mehr, ein Unternehmen zu führen, das Ethanol importiert und im Inland vertreibt. Entsprechend soll Alcosuisse, das Profitcenter der EAV, das gemäss Artikel 22 Absatz 2 der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010¹⁷⁹ für das Eidgenössische Finanzdepartement «für den Handel mit hochprozentigem Alkohol» zuständig ist, privatisiert werden. Zuständig für die Privatisierung ist der Bundesrat. Er verfolgt dabei die Strategie, welche einen möglichst optimalen Netto-Verkaufserlös verspricht.

¹⁷⁹ SR 172.215.1

Absatz 1: Mit der vorliegenden Bestimmung soll die Grundlage dafür geschaffen werden. Grundsätzlich kann Alcosuisse als Ganzes oder in Teilen veräussert werden. So könnte beispielsweise eines der beiden Betriebszentren von Alcosuisse (Delémont/JU oder Schachen/LU) separat veräussert werden.

Absatz 2: Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat zu mehreren Vorgehensmöglichkeiten.

So kann der Bundesrat Alcosuisse entweder in eine bereits bestehende Gesellschaft (Bst. a Ziff. 1) oder in eine neu zu gründende Gesellschaft (Bst. a Ziff. 2) überführen. Gegenstand des Verkaufs sind sodann die Rechte an der jeweiligen Gesellschaft (Bst. b).

Als Alternative zu diesem Verfahren steht dem Bundesrat auch die Möglichkeit offen, Vermögenswerte, die Alcosuisse zugeordnet werden können, einzeln zu veräussern (Bst. c).

Absätze 3-7: Diese Absätze regeln die Verfahren im Einzelnen und sind primär (finanz-)technischer Natur.

Absatz 8: Diese Bestimmung regelt den Fall, dass im Übergang zum liberalisierten Markt die Versorgungssicherheit gefährdet ist. Diesfalls soll der Bund die Möglichkeit haben, teilweise oder vollständig Eigner der jeweiligen Gesellschaft nach Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 1 oder 2 oder nach Absatz 2 Buchstabe b zu bleiben. Auch betriebstechnische Gründe können dazu führen, dass die Versorgungssicherheit im Inland nicht durchgehend gewährleistet ist. Für diesen Fall soll es möglich sein, dass der Bund für die gemäss Absatz 2 Buchstabe a oder b geschaffenen Gesellschaften bzw. für den Übernehmer oder die Übernehmerin von Betriebsteilen gemäss Absatz 2 Buchstabe c vorübergehend abgeltungspflichtige Dienstleistungen erbringt, so namentlich hinsichtlich der für den Ethanolhandel benötigten IT-Applikationen.

Art. 68 Überführung öffentlich-rechtlicher in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse

Artikel 68 nimmt die Grundsätze von Artikel 333 OR¹⁸⁰ auf. Diese werden jedoch der besonderen Situation angepasst, wie sie bei einem Übergang von öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen nach BPG¹⁸¹ auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nach OR entsteht. Die Informationspflicht von Alcosuisse besteht insbesondere darin, die betroffenen Angestellten rechtzeitig über die Folgen des Übergangs ihrer Arbeitsverhältnisse, die Möglichkeit, diesen Übergang abzulehnen, sowie die Folgen einer derartigen Ablehnung aufzuklären.

Absatz 1: Mit dieser Bestimmung werden die Interessen der Angestellten von Alcosuisse beim Übergang zur Privatisierung gewahrt, namentlich durch die automatische Überführung der Arbeitsverhältnisse mit dem bisherigen Lohn in die neue Gesellschaft. Der bisherige Lohn wird vom neuen Arbeitgeber ein Jahr lang garantiert. Die weiteren Anstellungsbedingungen werden vom neuen Arbeitgeber im neuen Arbeitsvertrag gestützt auf das Obligationenrecht neu festgelegt. Der neue Arbeitgeber muss bei der Bestimmung der Rechte der einzelnen Angestellten die

¹⁸⁰ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220)

¹⁸¹ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)

Dauer des Arbeitsverhältnisses unter Einbezug der Dienstzeit beim früheren Arbeitgeber berücksichtigen. Die überführten Angestellten sind während eines Jahres gegen eine allfällige ordentliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses geschützt. Die Arbeitsverhältnisse können somit frühestens ein Jahr nach dem Übergang unter Berücksichtigung der Kündigungsfristen nach OR aufgelöst werden.

Absatz 2: Aufgrund des persönlichen Charakters des Arbeitsverhältnisses kann der Arbeitgeber den Angestellten nicht vorschreiben, die Arbeit bei einem Arbeitgeber fortzusetzen, den sie sich nicht ausgesucht haben. Die Angestellten können deshalb den Vertragsübergang an den neuen Arbeitgeber mit Schreiben an Alcosuisse bis zwei Monate vor der Überführung ablehnen. Tun sie dies nicht oder trifft die Ablehnung zu spät ein, gilt der Vertragsübergang als stillschweigend angenommen, auch wenn der neue, vom neuen Arbeitgeber vorgelegte Arbeitsvertrag nicht unterzeichnet wurde. Angestellte, die den neuen, vom neuen Arbeitgeber vorgelegten Arbeitsvertrag nicht unterzeichnen, können die Lohngarantie und den Kündigungsschutz nach Absatz 1 nicht beanspruchen. In diesem Fall kann der neue Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis ab dem Übernahmetag nach den Bedingungen des OR in den nach OR vorgesehenen Fristen auflösen.

Die Ablehnung des Vertragsübergangs gilt als Kündigung durch die betreffenden Angestellten. Entsprechend wird das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der mit Eingang der Ablehnung bei Alcosuisse beginnenden Kündigungsfrist nach BPG aufgelöst. Bei einer Ablehnung geht das Arbeitsverhältnis nicht an den neuen Arbeitgeber über. Die betreffenden Angestellten bleiben dem alten Arbeitgeber unterstellt und müssen ihre Arbeitsleistung bis zum Ablauf der Kündigungsfrist bei Alcosuisse oder nach deren Übernahme der EAV erbringen.

Absatz 3: Dieser Absatz regelt die Situation der EAV-Angestellten, deren Arbeitsverhältnis nach der Integration der EAV in die zentrale Bundesverwaltung auf eine andere Verwaltungseinheit übergeht. Diese Arbeitsverhältnisse beruhen weiterhin auf dem BPG und der BPV sowie den für das Personal der zentralen Bundesverwaltung geltenden Ausführungsbestimmungen.

Art. 69 Rentenbeziehende des Profitcenters Alcosuisse der EAV

Diese Bestimmung ergänzt, soweit nötig, Artikel 32f BPG. Dieser sieht vor, dass beim Austritt einer Verwaltungseinheit aus PUBLICA oder aus einem ihrer Vorsorgewerke die Rentenbeziehenden nicht zurückgelassen werden dürfen. Eine Ausnahme gilt für den Fall, dass die Interessen des Bundes an der Ausgliederung dies erfordern. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die neue Vorsorgeeinrichtung oder der neue Arbeitgeber die Rentenbeziehenden nicht übernehmen will oder wenn sich ihr Verbleib aus finanziellen Gründen aufdrängt. Oftmals rechnen die übernehmenden Vorsorgeeinrichtungen für Rentenbestände mit einem tieferen technischen Zins, was bedeutet, dass für die Finanzierung der bisherigen Renten ein höheres Deckungskapital notwendig ist. Selbst wenn die Rentenbeziehenden zurückgelassen werden dürfen, liegt die Finanzierung der Arbeitgeberpflichten für den zurückgelassenen Rentnerbestand grundsätzlich beim neuen Arbeitgeber. Der Bund kann gemäss Artikel 32f Absatz 4 BPG die Finanzierung nur dann übernehmen, wenn der Bundesrat zuvor Arbeitgeber war.

Neu errichtete öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes sind bei ihrer Verselbstständigung nach BPG und den Organisationserlassen verpflichtet, die Rentenbeziehenden in ihr Vorsorgewerk bei PUBLICA mitzunehmen. Der Anschluss an

PUBLICA ist zwingender Natur (Art. 4 Abs. 1 PUBLICA-Gesetz). Anders gestaltet sich die Lage bei einer Privatisierung.

Die Weiterversicherung des Personals der neuen Gesellschaft bei PUBLICA scheidet aus; sie würde bestehendem Recht und den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes widersprechen. Die Privatisierung nach Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe a Ziffern 1 und 2 SpStG führt zu einer Teilliquidation des Vorsorgewerks Bund (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b Teilliquidationsreglement). Dem Profitcenter Alcosuisse sind 27 Rentenbeziehende mit einem Deckungskapital von rund 9,7 Millionen Franken und 33 Angestellte mit einem Deckungskapital von rund 7,9 Millionen Franken zuzuordnen (Stand: August 2011). Die neue Gesellschaft wird ihr Personal bei einer privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtung ihrer Wahl versichern lassen müssen (Art. 11 BVG¹⁸²). Die vertraglichen Konditionen sind zwischen der neuen Gesellschaft und der Vorsorgeeinrichtung auszuhandeln. Die neue Vorsorgeeinrichtung kann zur Übernahme der Rentenbeziehenden nicht gezwungen werden (Art. 53e Absätze 4, 4^{bis} und 5 BVG).

Absatz 1 Buchstabe a basiert auf dem Grundsatz (Art. 32f Abs. 1 BPG), dass die neue Gesellschaft darauf hinwirken muss, die Rentenbeziehenden mitzunehmen. Für den Fall, dass die neue Vorsorgeeinrichtung die Aufnahme der Rentenbeziehenden von einer Verstärkung des beim Austritt aus PUBLICA vorhandenen Deckungskapitals abhängig machen sollte, wird der Bundesrat ergänzend zu Artikel 32f BPG ermächtigt, zulasten der EAV bzw. – nach ihrer Auflösung – zulasten des Bundes die geforderte Deckungskapitalverstärkung zu finanzieren. Er wird dies jedoch nur tun, wenn dies für den Bund finanziell vorteilhafter ist als der Verbleib der Rentenbeziehenden im Vorsorgewerk Bund.

Absatz 1 Buchstabe b verfolgt denselben Zweck wie Artikel 32f Absatz 4 BPG; Letzterer ist nicht direkt anwendbar, da vorliegend die EAV und nicht der Bundesrat Arbeitgeberin des Personals des Profitcenters Alcosuisse ist. Lehnt die neue Vorsorgeeinrichtung die Übernahme der Rentenbeziehenden ab oder macht sie diese von erheblichen Deckungskapitalverstärkungen abhängig, so verbleiben die Rentenbeziehenden im Vorsorgewerk Bund. Angesichts der geringen Zahl von Rentenbeziehenden erleidet das Vorsorgewerk Bund dadurch aller Voraussicht nach keinen finanziellen Nachteil. Die Finanzierung der Arbeitgeberpflichten durch den Bund beschränkt sich deshalb auf die bisher von der EAV finanzierten Arbeitgeberkosten wie die Verwaltungskosten.

Absätze 2 und 3 entsprechen dem üblichen Vorgehen bei den bisherigen Teilliquidationen des Vorsorgewerks Bund. Absatz 2 definiert, wer unter den Begriff der Rentenbeziehenden nach Absatz 1 fällt. Absatz 3 stellt sicher, dass bei hängigen bzw. nachträglich bekannt werdenden Schadenfällen (Tod oder Invalidität) ebenfalls die neue Vorsorgeeinrichtung zuständig ist, sofern sie die Rentenbeziehenden übernommen hat. Absatz 1 Buchstabe a ist anwendbar, soweit die bei der Teilliquidation mitgegebenen Rückstellungen, die bei PUBLICA für solche Schadenfälle gebildet werden, nicht ausreichen sollten.

Für das restliche Personal der EAV ändert sich in Bezug auf die berufliche Vorsorge durch die Überführung in die zentrale Bundesverwaltung nichts. Nach der Aufhebung der Rechtspersönlichkeit der EAV verbleiben die Versicherten und Renten-

¹⁸² Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)

beziehenden wie bislang im Vorsorgewerk Bund. Die EAV verliert mit der Rechtspersönlichkeit auch ihren vorsorgerechtlichen Arbeitgeberstatus. Dem ursprünglich gemeinschaftlichen Vorsorgewerk Bund bleibt der Bundesrat als nur mehr einziger Arbeitgeber angeschlossen.

Art. 70 Aufhebung der Rechtspersönlichkeit der EAV

Mit dem Bundesgesetz vom 29. Juni 1900 über die gebrannten Wasser erlangte die EAV ihre rechtliche Selbstständigkeit. Als selbstständige juristische Person ist sie in eigenem Namen aufgetreten, hat Verträge auf ihren Namen abgeschlossen und ist als Eigentümerin von Liegenschaften in den Grundbüchern verschiedener Gemeinden eingetragen. Gemäss einem Vertragsinventar, das die EAV erstellt hat, bestehen gegen zweihundert laufende Verträge (unter anderem Miet- und Wartungsverträge).

Mit der Aufhebung der Monopole und dem Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt verändern sich die Rahmenbedingungen, die eine rechtliche Selbstständigkeit der EAV nicht mehr rechtfertigen. Insbesondere gehört die Hauptaufgabe der EAV, die Erhebung der Spirituosensteuer, zu denjenigen Aufgaben, die gemäss Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006¹⁸³ von der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen sind.

Deshalb soll die EAV als Anstalt aufgelöst und in die zentrale Bundesverwaltung überführt werden.

Art. 71 Auf laufende Verfahren anwendbares Recht

Aus Gründen der Rechtssicherheit werden Beschwerdeverfahren, welche die Spirituosensteuer zum Gegenstand haben und bei Inkrafttreten dieses Gesetzes beim zuständigen Gericht hängig sind, nach bisherigem Recht beurteilt. Auf Beschwerdeverfahren, die nach Inkrafttreten des Gesetzes rechtshängig geworden sind, ist indessen das neue Recht anwendbar. Auf laufende Verfahren nach Absatz 2, die nicht die Spirituosensteuer betreffen (Konzessionsgesuche, Grosshandelsbewilligungen) findet das neue Recht Anwendung. Soweit das neue Recht keine entsprechenden Bewilligungen kennt oder andere Voraussetzungen gelten, werden die Verfahren gegenstandslos bzw. sind nach den neuen Voraussetzungen zu beurteilen.

4. Abschnitt: Koordination mit dem Alkoholhandelsgesetz

Art. 72

Es ist vorgesehen, die Inhalte des geltenden AlkG künftig in zwei separaten Gesetzen zu regeln. Während die Besteuerung der Spirituosen und des Ethanols Gegenstand des vorliegenden Gesetzes ist, werden die Bestimmungen über die Abgabe alkoholischer Getränke und die Werbung im AlkHG geregelt.

Dieser Artikel ist eine technische Auffangbestimmung und entfaltet seine Wirkung nur für den Fall, dass die beiden Gesetze nicht gleichzeitig in Kraft treten. Würde mit Inkrafttreten des einen Gesetzes automatisch das heute geltende AlkG aufgehoben, läge für gewisse alkoholrechtliche Belange keine Regelung mehr vor.

¹⁸³ BBl 2006 8233

Artikel 72 regelt den Fall, dass das SpStG, das das geltende AlkG aufhebt, vor dem AlkHG in Kraft tritt. Für diesen Fall wird der Bundesrat ermächtigt, während einer Übergangszeit mit entsprechenden Bestimmungen den Handel und die Werbung mit alkoholischen Getränken zu regeln.

5. Abschnitt: Referendum und Inkrafttreten

Art. 73

Diese Bestimmung umfasst die übliche Schlussformel. Für die Anwendung dieses Gesetzes sind zahlreiche Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe notwendig. Der Bundesrat wird es daher erst in Kraft setzen können, wenn die Verordnungen bzw. die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlassen sind.

Sowohl die in Artikel 62 Absatz 1 vorgesehene Aufkaufaktion für die legalen Spirituosenvorräte der Landwirtschaft sowie die in Artikel 63 stipulierte Möglichkeit, illegale Vorräte straflos zu melden, sind wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Systemwechsel und müssen deshalb vorzeitig in Kraft gesetzt werden. Sie entfalten jedoch nur bis zum Inkrafttreten des übrigen Gesetzes Wirkung, was den Ausnahmecharakter dieser Bestimmungen unterstreicht.

8.2 Alkoholhandelsgesetz

1. Abschnitt: Zweck und Begriffe

Art. 1 Zweck

Alkoholpolitik bewegt sich im Dreiklang der verfassungsrechtlich verankerten Werte der persönlichen Freiheit, der Wirtschaftsfreiheit und des Schutzes der Gesundheit. Wirkungsvoll ist die Alkoholpolitik dann, wenn es ihr gelingt, die in einem latenten Spannungsverhältnis zueinander stehenden Grundwerte in ein Gleichgewicht zu bringen, und ihre Träger zu einem verantwortungsbewussten Umgang mit Alkohol anzuhalten.

Der Alkoholpolitik stehen mit der Besteuerung und den Handelsbestimmungen verschiedene Werkzeuge zur Verfügung, um die Ziele des Gesundheitsschutzes zu verfolgen. Der vorliegende Gesetzesentwurf beschränkt sich auf eine Reglementierung des Handels mit alkoholischen Getränken. Anders als das geltende AlkG ist er nicht in erster Linie darauf ausgerichtet, im Sinne des Gesundheitsschutzes den Konsum von Spirituosen generell zu senken. Er zielt vielmehr darauf ab, den problematischen Alkoholkonsum sowie dessen negative Auswirkungen auf das öffentliche Leben und die Volkswirtschaft zu verringern. Erreicht werden kann dieses Ziel, indem Regeln für den Ausschank von und den Detailhandel mit sowie für die Werbung für alkoholische Getränke festgelegt werden.

Im Hinblick auf das angestrebte Ziel werden Massnahmen als wirksam angesehen, die sich auf die Erhältlichkeit alkoholischer Getränke konzentrieren. Das Gesetz will auf diese Weise vor allem die Jugend schützen. Das Nachtregime, die gesetzliche Verankerung der Testkäufe, die neuen Werbevorschriften und der Sirupartikel entfalten ihre Wirkung in erster Linie bei den Jugendlichen. Deren Gesundheit zu

schützen und die Folgen des problematischen Alkoholkonsums zu unterbinden, ist von grosser Bedeutung.

Art. 2 Gegenstand und Geltungsbereich

Das neue Gesetz beschränkt sich auf die Reglementierung des Ausschanks alkoholischer Getränke, des Detailhandels mit alkoholischen Getränken sowie der Werbung für alkoholische Getränke.

Absatz 1: Gegenstand des vorliegenden Gesetzes sind neben der Werbung (Bst. a) der Ausschank von und der Detailhandel mit alkoholischen Getränken (Bst. b).

Ausdrücklich von einer staatlichen Regelung ausgenommen ist die Alkoholabgabe im privaten Bereich. Damit soll klargestellt werden, dass die in diesem Gesetz stipulierten Verbote nur für den gewerblichen Bereich gelten, nicht jedoch für den Familien- und Freundeskreis. Relevant wird dies beispielsweise bei den folgenden Situationen: Ein Vater gibt seinem Sohn, der erst 15-jährig ist, ein Glas Wein zum Probieren. Obwohl dieser das gesetzliche Abgabalter von 16 Jahren noch nicht erreicht hat, wird sein Vater nicht wegen Verletzung von Artikel 7 Absatz 1 belangbar sein. Alleinige Grenze bildet hier Artikel 136 des Strafgesetzbuches¹⁸⁴, der das Verabreichen gesundheitsgefährdender Mengen alkoholischer Getränke unter Strafe stellt. Oder: Jugendliche zwischen 17 und 19 Jahren feiern zusammen eine Party. Für die von ihnen konsumierten Getränke leisten sie einen Unkostenbeitrag. Trotz des Unkostenbeitrages handelt es sich hier um eine private Veranstaltung. Weder gelangen hier die Vorschriften des gesetzlichen Abgabalters (Art. 7 Abs. 1) zur Anwendung, noch das Weitergabeverbot (Art. 7 Abs. 2). Weitere Abgrenzungsfragen werden bei den entsprechenden Artikeln erläutert.

Um festzulegen, wann von einem Anlass im privaten Kreis auszugehen ist, muss auf verschiedene Indizien abgestellt werden wie beispielsweise die Gewerblichkeit, die Unentgeltlichkeit der Abgabe und den Empfängerkreis. Insbesondere aber wird auf die Frage abzustellen sein, ob mit den alkoholischen Getränken ein kommerzieller Zweck verfolgt wird. Wird bei der Eröffnung eines Coiffeursalons Prosecco gratis offeriert, steht nicht das alkoholische Getränk, sondern die Beziehung zwischen Salon und Kunden und Kundinnen im Vordergrund; auf den Ausschank des Prosecco finden die Bestimmungen des AlkHG im geschilderten Fall keine Anwendung. Anders verhielte es sich dagegen, wenn der Prosecco-Hersteller und der Inhaber des Coiffeursalons gemeinsam einladen, um neben dem Salon auch den Prosecco zu vermarkten.

Absatz 2: Das Bundesgesetz vom 24. März 2006¹⁸⁵ über Radio und Fernsehen (RTVG) enthält unter anderem auch Bestimmungen, die die Werbung für alkoholische Getränke zum Gegenstand haben. Verpflichtet werden indes nur die Programmveranstalter. Verletzen Werbungen in Radio und Fernsehen die Vorschriften des AlkHG, ist aufgrund des hier stipulierten Vorbehalts ein Vorgehen gegen den Programmveranstalter ausgeschlossen, nicht jedoch ein Vorgehen gegen jene Personen, die die Werbung in Auftrag gegeben haben.

¹⁸⁴ SR 311.0

¹⁸⁵ SR 784.40

Absatz 3: Im geltenden Recht sind die Bestimmungen des AlkG (Art. 2 Abs. 3) auf alle Erzeugnisse entsprechend anwendbar, die neben anderen Stoffen gebrannte Wasser enthalten. Neu hat der Bundesrat die Möglichkeit, andere alkoholhaltige Erzeugnisse denselben Regeln wie alkoholische Getränke zu unterstellen. Als Anwendungsfälle kommen alkoholhaltige Pulver, Puddings, Pasten, Tampons, Sprays oder Schwämme in Betracht. Voraussetzung für ein bundesrätliches Handeln ist stets, dass von den Erzeugnissen eine vergleichbar problematische Wirkung auf die Gesundheit wie von alkoholischen Getränken ausgeht.

Art. 3 **Begriffe**

Buchstabe a: Als alkoholisches Getränk im Sinne des vorliegenden Gesetzes gelten Getränke, die einen Alkoholgehalt von mindestens 0,5 Volumenprozent aufweisen.¹⁸⁶ Neben Spirituosen und Ethanol zu Konsumzwecken gehören zu den alkoholischen Getränken auch ausschliesslich durch Vergärung gewonnene Erzeugnisse wie beispielsweise Wein, Obstwein, Bier, Frucht- und Beerenwein.

Buchstabe b: Ethanol ist die chemisch korrekte Bezeichnung für Alkohol mit der chemischen Formel C_2H_5OH . Häufig wird auch Alkohol in reiner Form als «Ethanol» bezeichnet. Die Herstellung hochgradigen Ethanols setzt eine Destillation oder andere technische Verfahren voraus. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Ethanol durch andere Alkoholarten ersetzt wird, sollen solche Alkoholarten, die dem menschlichen Konsum dienen, auch inskünftig dem Ethanol gleichgestellt bleiben.

Buchstabe c: Unter den Begriff «Spirituose» fallen in erster Linie alkoholische Getränke, die durch Destillation oder andere technische Verfahren (z.B. Ausfrieren, Umkehrosmose oder Ultrafiltration) gewonnenes Ethanol enthalten. Unter den Begriff «Spirituose» fallen aber auch durch Vergärung gewonnene Getränke wie beispielsweise Wein, Obstwein, Bier, Frucht- und Beerenwein, sofern ihnen Spirituosen oder Ethanol zum menschlichen Konsum beigefügt werden (z.B. Likörweine, mit Spirituosen aromatisierte Biere oder Alcopops).

Um zu verhindern, dass die Bestimmungen des AlkHG umgangen werden, muss reines oder verdünntes Ethanol den Bestimmungen dieses Gesetzes gleichermassen wie die Spirituosen unterstellt werden. Ethanol wird durch Destillation von Produkten landwirtschaftlichen Ursprungs hergestellt (sog. Trinksprit) und ist damit vergleichbar mit einer hochgradigen Spirituose. Verdünntes Ethanol, das auf Trinkgradstärke herabgesetzt ist, entspricht einem Wodka. Zudem bildet Ethanol die alkoholische Komponente für zahlreiche Liköre und weitere alkoholische Getränke.

Den Spirituosen gleichgestellt werden zudem die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Getränke mit einem Alkoholgehalt von über 18 Volumenprozent. Ab dieser Schwelle muss davon ausgegangen werden, dass dem Produkt destillierter Alkohol zugesetzt worden ist. Ein solcher Zusatz lässt sich indessen analytisch kaum mehr nachweisen, insbesondere wenn das zugesetzte Destillat aus den gleichen Rohstoffen stammt wie das vergorene Produkt. Deshalb rechtfertigt es sich, dieses einer Spirituose gleichzustellen.

¹⁸⁶ Diese Definition entspricht Art. 2 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke (SR **817.022.110**).

Buchstabe d: Die im geltenden AlkG gebräuchliche Unterscheidung zwischen Gross- und Kleinhandel wurde im Rahmen der Teilrevision des AlkG im Jahre 1978 eingeführt. Auf den Begriff des Kleinhandels wird im neuen Gesetz verzichtet. Das Gesetz definiert neu den Ausschank einerseits und den Detailhandel andererseits. Bei beiden Formen der Abgabe alkoholischer Getränke findet diese gegenüber dem Endkonsumenten statt. Als Ausschank gilt – in Abgrenzung zum Detailhandel – die Abgabe in Restaurationsbetrieben, Bars, Dancings sowie weiteren Betrieben der Gastronomie und Hotellerie zum unmittelbaren Konsum an Ort und Stelle. Auch als Ausschank gilt die Abgabe alkoholischer Getränke an Grossveranstaltungen: Die Getränke sind zum sofortigen Konsum im Rahmen der Veranstaltung bestimmt.

Buchstabe e: Der Detailhandel umfasst sämtliche Formen der gewerblichen Abgabe, bei der die alkoholischen Getränke nicht zum Konsum am Verkaufspunkt bestimmt sind. Demzufolge fallen auch der Verkauf über die Gasse, Take Away sowie Heimlieferdienste wie Pizzaservice und Alkoholkuriere darunter. Als Verkauf über die Gasse gilt der Erwerb von Getränken oder Speisen in einem Ausschankbetrieb zum Mitnehmen.

Buchstabe f: Bei Testkäufen handelt es sich um Käufe, bei welchen Jugendliche im Auftrag von Privaten oder Behörden versuchen, alkoholische Getränke zu kaufen, welche ihnen aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Altersgrenzen nicht verkauft werden dürfen.

2. Abschnitt: Werbeverbote

Art. 4 Werbung für Spirituosen

Im Rahmen der Teilrevision des AlkG vom 19. Dezember 1980¹⁸⁷ wurden Werbebestimmungen in das Gesetz eingefügt. Demnach darf die Werbung für gebrannte Wasser in Wort, Bild und Ton nur Angaben und Darstellungen enthalten, die sich unmittelbar auf das Produkt und seine Eigenschaften beziehen. Mit dieser Bestimmung sollte verhindert werden, dass den Spirituosen oder ihrem Genuss eine besondere Anziehung verliehen wird. Bei der Regelung der Werbung für Spirituosen ist von einem weiten Werbebegriff auszugehen, der sowohl alle Medien wie auch die verschiedenen Werbestrategien wie Sponsoring oder Product Placement umfasst.

Absatz 1: Auch die neue Regelung erfasst sämtliche Spirituosenwerbung in Wort, Bild und Ton.

Buchstabe a: Der eher abstrakt formulierte Text des geltenden AlkG (Art. 42b Abs. 1) führte im Vollzug immer wieder zu schwierigen Abgrenzungsfragen. Die neue Regelung bestimmt nur noch, welche Art von Werbung nicht erlaubt ist.

So wird nicht mehr verlangt, dass sich die Werbung auf die Darstellung des Produkts und seine Eigenschaften beschränken muss. Werbung für Spirituosen darf damit dekorativer gestaltet werden und beispielsweise auch einen Gegenstand abbilden, der nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem beworbenen Produkt steht. Gezeigt werden dürfen neu beispielsweise Tannenbäume oder Weihnachtsschmuck.

Ziffer 1: Nach wie vor nicht erlaubt ist die Abbildung von Konsumsituationen. Als Konsumsituation gilt nicht nur der effektive Konsum, sondern auch eine konsumna-

¹⁸⁷ AS 1982 694 700; BBl 1979 I 53

he Situation bzw. eine Situation, die mit dem Konsum alkoholischer Getränke in Verbindung steht. Zulässig ist jedoch auch weiterhin die Werbung mit authentischen Personen, die in der Produktion tätig sind, beispielsweise der Blendmaster, der zur Kontrolle der Qualität einen Whisky verkostet.

Ziffer 2: Nicht gestattet ist wie bisher Werbung, die ein besonderes Lebensgefühl vermittelt. So ist beispielsweise die Abbildung von Statussymbolen wie Luxusfahrzeugen oder teuren Uhren unzulässig.

Ausdrücklich untersagt sind sodann Werbebotschaften, die Rauschgefühle idealisieren. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass das zum Teil bei Jugendlichen praktizierte Binge-Drinking, Kampf- oder Komatrinken sowie andere Formen exzessiven und gesundheitsgefährdenden Alkoholkonsums als positiv propagiert werden.

Buchstabe b: Dieser Buchstabe regelt die Werbebeschränkungen hinsichtlich der Werbeträger. Damit soll die generelle Präsenz des Alkohols und der Alkoholwerbung im Alltag eingeschränkt werden.

Ziffer 1: Das Werbeverbot auf Gebrauchsgegenständen, die keine Spirituosen enthalten oder damit nicht im Zusammenhang stehen (Art. 42b Abs. 3 Bst. g AlkG), wird in das neue Gesetz übernommen. Erlaubt ist lediglich die Werbung auf Gebrauchsgegenständen, die einen unmittelbaren Bezug zum Konsum von Spirituosen haben wie beispielsweise Gläser, Shaker, Flaschenöffner und Eiskübel.

Ziffer 2: Wie bereits im geltenden Recht, ist Werbung für alkoholische Getränke in und an öffentlichen Verkehrsmitteln verboten.

Ziffer 3: Ebenso ist jegliche Werbung in Presseerzeugnissen und anderen Publikationen sowie in Medien und Mediengefässen untersagt, soweit sie sich hauptsächlich an Personen unter 18 Jahren richten. Unter Mediengefässen werden abgrenzbare Teile eines Mediums verstanden, die gezielt an Kinder und Jugendliche gerichtet sind, wie zum Beispiel die Kinderbeilagen der Wochenendausgaben der Tageszeitungen.

Ziffer 4: Anlässlich der Beratung des Gemeinschaftsprogramms MEDIA (2007–2013) hat das Parlament das bisherige Verbot der Werbung für Wein und Bier in Radio- und Fernsehen aufgehoben.¹⁸⁸ Werbung für Spirituosen an Radio und Fernsehen bleibt dagegen weiterhin verboten.

Buchstabe c: Dieser Absatz regelt, wo Werbung für Spirituosen nicht betrieben werden darf (örtliche Beschränkungen). Beibehalten werden sollen die Werbeverbote in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder Gebäudeteilen und auf ihren Arealen. (Ziff. 1).

Die Werbung ist im Weiteren verboten auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen. In diesem Zusammenhang stellt sich häufig die Frage, welche Bereiche einer Sportanlage noch zum Sportplatz gehören. Gemäss der Praxis der EAV darf Alkoholwerbung überall dort nicht angebracht werden, wo das Sportgeschehen unmittelbar verfolgt werden kann (Ziff. 2).

Schliesslich muss im Interesse des Jugendschutzes ein generelles Verbot gelten für Werbung an Orten, wo sich hauptsächlich Personen unter 18 Jahren aufhalten (z.B. Jugendtreffpunkte, Kinder- und Jugenddiscos), sowie an Veranstaltungen, die hauptsächlich von Personen unter 18 Jahren besucht werden (Ziff. 3).

¹⁸⁸ AS 2010 371; BBl 2008 9105

Buchstabe d: Weitergeführt werden soll auch das Werbeverbot mit preisvergleichenden Angaben oder mit Versprechen von Zugaben oder anderen Vergünstigungen für Spirituosen. Solche Angebote können einem problematischen Alkoholkonsum Vorschub leisten. Zudem soll verhindert werden, Spirituosen dazu zu benützen, um Konsumenten und Konsumentinnen in ein bestimmtes Geschäft zu locken (sog. Lockvogelpolitik). Verboten ist demnach die Werbung für «Fünfliber»-Abende, «All-Inclusive»-Anlässe, «Ladies-Night», sofern sie den Konsum von Spirituosen nicht ausschliessen. Im Detailhandel untersagt ist die Ankündigung von Aktionen bei Spirituosen, der Hinweis auf zeitlich begrenzte Preissenkungen (z.B. Wochenaktionen), Werbung für Spezialangebote, die häufig nur während einer bestimmten Zeit im Sortiment sind oder sich nur auf eine begrenzt vorhandene Warenmenge beziehen.

Absatz 2: Die Kantone besitzen die Kompetenz, im Bereich der Werbung strengere Vorschriften zu erlassen. Bereits heute sehen verschiedene Kantone Vorschriften vor, die weiter gehen als die eidgenössischen Bestimmungen. So verbieten die Kantone Bern und Basel-Stadt den Aushang von Werbung für sämtliche alkoholischen Getränke auf öffentlichem Grund sowie auf privaten Grundstücken, die vom öffentlichen Grund eingesehen werden können, während weitere Kantone wie Basel-Landschaft, Graubünden, Thurgau, Waadt und Genf solche Verbote je nach Alkoholgehalt und Eigenschaften auf bestimmte alkoholische Getränke beschränken.

Absatz 3: Vermehrt findet die Werbung auch in elektronischen Medien ein Forum. Für diese Werbung sollen die gleichen Grundsätze gelten wie für die übrige Werbung. So unterliegt eine beispielsweise per Handy übermittelte Werbung für Spirituosen gleichermaßen den Bestimmungen nach Artikel 4 Absatz 1 wie eine Spirituosenwerbung, die beispielsweise in einem Onlinegame auf einem virtuellen öffentlichen Gebäude angebracht ist.

Art. 5 Werbung für die übrigen alkoholischen Getränke

Die Werbebestimmungen für die übrigen alkoholischen Getränke sind im Wesentlichen auf den Kinder- und Jugendschutz ausgerichtet und orientieren sich an den entsprechenden Bestimmungen des geltenden Lebensmittelrechts. Auch bei der Regelung der Werbung für die übrigen alkoholischen Getränke ist von einem weiten Werbebegriff auszugehen, der sowohl alle Medien wie auch die verschiedenen Werbestrategien wie Sponsoring oder Product Placement umfasst.

Absatz 1: Die neue Regelung erfasst sämtliche Werbung für die übrigen alkoholischen Getränke in Wort, Bild und Ton.

Buchstabe a: Nach wie vor untersagt ist Werbung, die Minderjährige zum Trinken alkoholischer Getränke auffordert (Ziff. 1).

Zudem darf die Werbung nicht Personen, die das Aussehen Minderjähriger haben, mit dem Konsum alkoholischer Getränke in Verbindung bringen (Ziff. 2). Hier lehnt sich das künftige Gesetz an die Formulierung in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b der Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007¹⁸⁹ (RTVV) an. Damit knüpft die Bestimmung nicht an das absolute Alter der abgebildeten Personen an, sondern an deren Aussehen. Eine Umgehung der Vorschrift durch volljährige Darsteller und Darstellerinnen mit jüngerem Aussehen wird so ausgeschlossen. Gleichzeitig ist bei

dem Verbot einer Werbung sorgfältig zu begründen, warum das Aussehen von Minderjährigen angenommen wird. Dies gilt umso mehr, als auch das Tatbestandsmerkmal «in Verbindung bringen» bereits einen weiten potenziellen Anwendungsbereich vorgibt.

Buchstabe b: Gebrauchsgegenstände, die hauptsächlich für Minderjährige bestimmt sind, dürfen nicht als Werbeträger für die übrigen alkoholischen Getränke genutzt werden. Darunter fallen beispielsweise Kinderkleidung, Spielzeug und Schulmaterialien. Da die Abgrenzung zwischen Spielzeug einerseits und Sammlergegenständen andererseits kaum möglich ist, soll neu – im Gegensatz zur Praxis des BAG – zur Vereinheitlichung mit dem Spirituosensbereich die Werbung auch für die übrigen alkoholischen Getränke auf Miniaturanfertigungen, beispielsweise auf Autos, Lastwagen oder elektrischen Zügen, untersagt werden (Ziff. 1).¹⁹⁰

Sodann ist Werbung in Presseerzeugnissen und anderen Publikationen sowie in Medien und Mediengefässen untersagt, die sich hauptsächlich an Minderjährige richten (Ziff. 2).

Buchstabe c: Zum Schutz der Jugend ist Alkoholwerbung generell an Orten verboten, wo sich hauptsächlich Minderjährige aufhalten (z.B. Jugendtreffpunkte, Kinder- und Jugenddiscos), sowie an Veranstaltungen, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden.

Absatz 2: Bezüglich der Kompetenz der Kantone, weitergehende Bestimmungen zu erlassen, wird auf die Ausführungen zu Artikel 4 Absatz 2 verwiesen.

Absatz 3: Für diese Bestimmung wird auf die Erläuterung von Artikel 4 Absatz 3 verwiesen.

3. Abschnitt: Abgabe an die Konsumenten und Konsumentinnen

Art. 6 Meldepflicht für Ausschank und Detailhandel

Nach geltendem Recht sind die Kantone verpflichtet, für den Ausschank von und den Detailhandel mit Spirituosen eine Bewilligung und die Erhebung einer Abgabe vorzuschreiben (Art. 41a Abs. 1 und 6 AlkG). Heute gibt es in der Schweiz mehr als 40 000 permanente Alkoholverkaufsstellen. Neu verzichtet der Bund darauf, den Kantonen eine Bewilligungs- und Abgabepflicht vorzuschreiben. Bundesrechtlich reicht eine Meldepflicht, damit alkoholische Getränke ausgeschrieben oder im Detailhandel verkauft werden können. Auch mit der Meldepflicht wird es möglich sein, Betrieben, die gegen Bestimmungen dieses Gesetzes verstossen, die Berechtigung zum Handel mit alkoholischen Getränken vorübergehend oder dauerhaft zu entziehen (Art. 19).

Es bleibt den Kantonen überlassen, ob sie eine Bewilligungs- und Abgabepflicht vorsehen oder beibehalten wollen. Der Meldepflicht nach dem AlkHG kommt nach, wer gemäss Artikel 17a Absatz 2 des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992¹⁹¹ und Artikel 12 Absatz 1 LGV seine Tätigkeit der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde meldet. Dabei haben die Meldepflichtigen in der Anmeldung auszuweisen,

¹⁹⁰ Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011 (BBl 2011 5607)

¹⁹¹ SR 817.0

mit welchen Arten von alkoholischen Getränken (Spirituosen, Bier, Wein) sie beabsichtigen, Handel zu betreiben.

Diese Meldung gewährleistet, dass die Behörden Kenntnis über die Verkaufsstellen haben, was Voraussetzung für eine wirksame Durchsetzung dieses Gesetzes ist.

Art. 7 Altersabhängige Abgabebeschränkungen

Absatz 1: Das bereits heute geltende Abgabesalter 16/18 wird unverändert weitergeführt. Danach ist es Ausschankbetrieben und Betrieben des Detailhandels verboten, alkoholische Getränke an Kinder oder Jugendliche abzugeben, die das gesetzliche Abgabesalter noch nicht erreicht haben.

Die gesetzlichen Abgabebeschränkungen gelten insbesondere auch für Automaten; sie sind auch zu beachten beim Verteilen von Warenmustern und bei der Durchführung von Degustationen.

Absatz 2: Mit dem Weitergabeverbot wird eine Lücke¹⁹² geschlossen: Bisher konnten die gesetzlichen Abgabesalter umgangen werden, indem Personen über 18 Jahre im Auftrag von Kindern und Minderjährigen, die das entsprechende gesetzliche Abgabesalter noch nicht erreicht haben, alkoholische Getränke eingekauft und an diese weitergegeben haben. Neu wird dieses Verhalten unter Strafe gestellt, sofern die Umgehung der Abgabesalter absichtlich, d.h. mit dem einzigen Ziel, diese Bestimmung zu umgehen, erfolgt ist.

Art. 8 Angebotsvorschriften

Absatz 1: Diese Bestimmung regelt die Präsentation der Ware im Detailhandel. Alkoholische Getränke sind in den Verkaufsregalen entsprechend den räumlichen Gegebenheiten getrennt von alkoholfreien Getränken zum Verkauf anzubieten. Den Erfordernissen dieser Bestimmung wird beispielsweise in einem kleinen Kiosk schon mit einem separaten Regalbrett entsprochen.

Absatz 2 stellt die Anforderungen an die Hinweise auf Abgabesalter, Weitergabeverbot und Strafandrohung bei Widerhandlung dar. Die Regelung soll sicherstellen, dass die Konsumenten und Konsumentinnen am Ort, an dem die Ware angeboten wird, sowie an der Kasse einen entsprechenden Hinweis vorfinden. Bisher galt nur der Hinweis auf die Abgabesalter als obligatorisch.

Art. 9 Pflicht zum Angebot alkoholfreier Getränke

Bereits heute kennt die grosse Mehrheit der Kantone Bestimmungen, die den Ausschankbetrieben vorschreiben, eine beschränkte Anzahl von alkoholfreien Getränken billiger anzubieten als alkoholhaltige gleicher Menge (sog. «Sirupartikel»). Mit der vorliegenden Bestimmung sollen diese unterschiedlichen Regelungen eine Vereinheitlichung erfahren.

Ausschankbetriebe müssen mindestens drei alkoholfreie Getränke unterschiedlicher Art günstiger anbieten als das billigste alkoholische Getränk (Bst. a). Dies gilt auch im Falle einer «Happy Hour»: Die drei alkoholfreien Getränke müssen auch dann billiger angeboten werden als die im Rahmen der Happy Hour verbilligten alkoholischen Getränke.

¹⁹² Institut LINK 2009

Damit der Konsument oder die Konsumentin auch weiss, dass alkoholfreie Getränke bestellt werden können, wird vorgeschrieben, dass diese wie die alkoholischen Getränke auf Getränkekarten und/oder Preistafeln aufgeführt sein müssen (Bst. b).

Art. 10 Verbot von Vergünstigungen und zeitliche Handelsbeschränkungen für alkoholische Getränke

Dieser Artikel regelt das Verbot von Zugaben und anderen Vergünstigungen im Ausschank sowie das Verkaufsverbot für alkoholische Getränke im Detailhandel.

Unter Vergünstigungen fallen insbesondere Aktionen, die als Anreiz dienen, Ausschankbetriebe aufzusuchen (z.B. «Fünfliber-Abend», «Zwei für Eins», «All-Inclusive-Anlässe», «Ladies-Night», «As-much-as-you-can-drink-Anlässe») oder in bestimmten Detailhandelsgeschäften einzukaufen (z.B. zeitlich begrenzte Preissenkungen wie Wochenaktionen, preisvergleichende Angaben, Spezialangebote, die häufig nur während einer bestimmten Zeit im Sortiment sind, oder sich nur auf eine begrenzt vorhandene Warenmenge beziehen).

Nicht als Vergünstigungen zu qualifizieren sind Gratisdegustationen. Deren hauptsächliches Ziel ist es, Produkte einzuführen, die Produktwahl zu erleichtern und an herkömmliche Produkte zu erinnern. Gratisdegustationen sind daher in der Regel in Herstellungsbetrieben, von Markenvertretern und -vertreterinnen, auf Messen und Bauern- und Bäuerinnenmärkten sowie im Detailhandel anzutreffen. Typische Merkmale einer Degustation sind insbesondere:

- Die Produkte werden in Kleinstmengen zu Probierzwecken angeboten.
- Es besteht die Möglichkeit, die Ware zu degustieren, ohne sie zu konsumieren (Spucknäpfe).
- Anwesenheit von Fachpersonal, das die Produkte erläutert und die Einhaltung der Altersbeschränkungen nach Artikel 7 gewährleistet.
- Möglichkeit, die degustierte Ware zu kaufen oder zu bestellen.

Absatz 1: Mit dieser Bestimmung bleibt für Spirituosen das Gewähren von Zugaben und andern Vergünstigungen (sog. Lockvogelangebote) generell verboten.

Absatz 2 Buchstabe a: Da der problematische Alkoholkonsum erfahrungsgemäss vor allem abends und in der Nacht stattfindet, sollen in Ausschankbetrieben zum Alkoholmehrkonsum verleitende Lockvogelangebote auch für die übrigen alkoholischen Getränke von 22.00 bis 06.00 Uhr verboten sein. Von diesem Verbot erfasst wird beispielsweise auch der Ausschank aufgrund eines Bierpasses. Hier steht der Alkoholkonsum zu günstigen Preisen im Zentrum. Der Ausschank gestützt auf solche «Pässe» ist demnach ab 22.00 Uhr nicht mehr zulässig.

Nicht von diesem Verbot erfasst werden demgegenüber gehobene Angebote wie Wine & Dine (Mehrgangmenu mit Weinbegleitung), Candlelight-Dinners oder Themenabende (Degustationen von alkoholischen Regionalprodukten). Die bei solchen und ähnlichen Anlässen ausgeschenkten Getränke sind im (vergleichsweise hohen) Gesamtpreis einkalkuliert und deshalb nicht als Happy-Hour-Angebote zu werten. Ebenfalls von diesem Verbot ausgenommen ist die spontane Gratis-Runde, die ein Wirt seinen Gästen offeriert.

Absatz 2 Buchstabe b: Ebenfalls zwischen 22.00 und 6.00 Uhr verboten werden soll der Verkauf alkoholischer Getränke im Detailhandel. Dieses Verbot betrifft jede

Form des Detailhandels, einschliesslich des Verkaufs über die Gasse (Take Away), des mobilen Verkaufs (z.B. Kurierdienste), des Internet- und des Kiosk-Verkaufs. Auch bei Automaten ist sicherzustellen, dass zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr keine Abgabe alkoholischer Getränke möglich ist.

Art. 11 Weitergehende Beschränkungen der Kantone

Auch künftig sollen die Kantone weitergehende Handelsbeschränkungen erlassen können.

So gilt beispielsweise im Kanton Tessin generell eine Alterslimite von 18 Jahren auch für die übrigen alkoholischen Getränke. In Genf gilt ein Alkoholverkaufsverbot von 21.00 bis 7.00 Uhr. Solche Bestimmungen können unverändert fortgeführt oder neu erlassen werden.

Art. 12 Nationalstrassen

Das AlkHG übernimmt neu auf Gesetzesstufe das bereits in den Artikeln 6 Absatz 2 und 7 Absatz 4 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007¹⁹³ (NSV) geregelte Verbot des Alkoholausschanks und -verkaufs auf an Nationalstrassen gelegenen Nebenanlagen und Rastplätzen. Damit werden die Regelungen zum Handel mit alkoholischen Getränken in einem Gesetz konzentriert.

Art. 13 Testkäufe

Eine der wirksamsten Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor zu frühem und gesundheitsgefährdendem Alkoholkonsum sind die Altersabgabebeschränkungen. Leider zeigt sich in der Praxis, dass diese Vorschriften nur ungenügend eingehalten werden. Nach den von der EAV in Auftrag gegebenen statistischen Erhebungen führt eine vermehrte Durchführung von Testkäufen zu einer verbesserten Beachtung der Altersbeschränkungen (vgl. Ziff. 6.7.1).

Absätze 1 und 2: Die Rechtmässigkeit der Verwertung der Testkaufergebnisse in Strafverfahren ist in jüngerer Vergangenheit insbesondere von kantonalen Strafgerichten in Zweifel gezogen worden.¹⁹⁴ Mit seinem Antrag auf Annahme der Motion Ingold hat der Bundesrat am 17. August 2011 seine Absicht bekräftigt, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit den gesetzlich festgelegten Altersbeschränkungen mittels Durchführung von Testkäufen Nachachtung verschafft werden kann. Die Testkäufe entfalten ihre Wirkung erfahrungsgemäss nur, wenn die Ergebnisse auch in einem Straf- oder Verwaltungsverfahren verwertet werden können.

Voraussetzung für eine Verwertung der Ergebnisse ist, dass die Durchführung der Testkäufe – unabhängig davon, ob Behörden oder Private diese durchführen – bestimmten, im Interesse aller Beteiligten liegenden Mindestanforderungen (Bst. a–f) entspricht. Die hier vorgeschlagene Vorschrift soll daher namentlich den Schutz der minderjährigen Testkäufer bzw. Testkäuferinnen sowie die Rechte der Verkaufspersonen gewährleisten. Der Bundesrat wird zu deren Ausgestaltung entsprechende Bestimmungen auf Verordnungsstufe erlassen.

¹⁹³ SR 725.111

¹⁹⁴ Vgl. Urteil des Kantonsgericht Basel-Landschaft 300 2010 47 A 4092 vom 8. März 2011. Dieses Urteil ist vom Bundesgericht mit Entscheid 6B_334/2011 bestätigt worden (vgl. dazu vorne Ziff. 6.7.1).

Absatz 3: Zum Schutz der bei den Testkäufen eingesetzten Minderjährigen wird der Bundesrat namentlich regeln, welche Eignungskriterien sie zu erfüllen haben und in welchem Umfang sie vor einer Teilnahme über mögliche Folgen informiert sein müssen. Zudem sind die Voraussetzungen festzulegen, wie die Anonymität der Testkäufer und Testkäuferinnen gewahrt werden kann.

Zum Schutz der Getesteten wird der Bundesrat namentlich regeln, wie die Jugendlichen vor ihrem Einsatz durch die Fachorganisation bzw. durch die Behörden zu instruieren sind. Sodann muss festgelegt werden, innert welcher Fristen und in welchem Umfang den betroffenen Verkaufsstellen Rückmeldung über die durchgeführten Testkäufe zu erstatten ist.

4. Abschnitt: Finanzhilfen

Art. 14

Bereits nach dem geltenden Gesetz hat die EAV gesamtschweizerische und interkantonale Organisationen und Institutionen mit Beiträgen unterstützt, die sich dem problematischen Alkoholkonsum widmen. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes soll nach neuem Recht weiterbestehen und auch für Aufklärung sowie für die Forschung gewährt werden können. Mit der Kann-Formulierung wird die Freiwilligkeit dieser Beiträge unterstrichen.

Absatz 3 betrifft ausschliesslich jene Stelle, die aufgrund des Entwurfs des Präventionsgesetzes mit der Umsetzung der Nationalen Gesundheitsprogramme beauftragt ist, namentlich mit dem Nationalen Programm Alkohol (NPA).

5. Abschnitt: Strafbestimmungen

Gestützt auf Artikel 2 VStrR¹⁹⁵ gelten die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs¹⁹⁶ (StGB) für Widerhandlungen, die in den Verwaltungsgesetzen des Bundes mit Strafe bedroht sind, soweit diese nichts anderes bestimmen.

Art. 15 Missachtung der Vorschriften über die Werbung und die Abgabe an Konsumenten und Konsumentinnen

Widerhandlungen gegen die Werbe- und Handelsvorschriften werden mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, wenn sie vorsätzlich begangen wurden. Diese Strafe entspricht der im LMG verankerten Höchstbusse für die Missachtung der Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke oder Tabak.

Eine fahrlässige Begehung kann mit einer Busse bis 20 000 Franken bestraft werden.

¹⁹⁵ SR 313.0

¹⁹⁶ SR 311.0

Art. 16 Ordnungswidrigkeiten

Es handelt sich dabei um eine Strafbestimmung, die praktisch in allen Bundesgesetzgebungen enthalten ist und die in der Regel angewendet wird, wenn der Tatbestand einer anderen Widerhandlung nicht erfüllt ist.

Sie ermöglicht einerseits die Bestrafung von Widerhandlungen gegen eine seiner Ausführungsbestimmungen, deren Verletzung für strafbar erklärt worden ist, andererseits die Bestrafung der Missachtung einer Verfügung, die unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels erlassen wurde (z.B. eine Verfügung, die eine illegale Werbung verbietet).

Die Höhe der Busse (bis zu 5000 Franken) wird beibehalten. Sie entspricht dem Mass in anderen Bundesgesetzen. Zu beachten ist, dass geringfügige Widerhandlungen mit einer einfachen Verwarnung geahndet werden können.

Art. 17 Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Wird eine Widerhandlung in einem Geschäftsbetrieb begangen und würde die Ermittlung strafbarer Personen im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässige Untersuchungsmaßnahmen bedingen, kann nach Artikel 7 VStrR¹⁹⁷, der infolge einer bisher fehlenden spezifischen Bestimmung im AlkG zur Anwendung gelangte, die Behörde von der Verfolgung der strafbaren Personen absehen und an ihrer Stelle den Geschäftsbetrieb verurteilen. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Busse von höchstens 5000 Franken in Betracht fällt. Dieser Grenzbetrag erscheint mit Blick darauf, dass die Maximalbusse für Widerhandlungen gegen Werbe- und Handelsbestimmungen von 10 000 Franken (Art. 57 Abs. 2 AlkG) auf 40 000 Franken erhöht wird (Art. 15 AlkHG), als zu tief. Er soll auf 20 000 Franken erhöht werden. Diese spezialrechtliche Bestimmung rechtfertigt sich insbesondere deshalb, weil es gerade in der Werbebranche oft kaum oder nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand möglich ist, die Verantwortlichen für ein bestimmtes Werbeprojekt zu eruieren. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich in der Werbebranche unter anderem wegen der internationalen Verflechtungen oft nur schwer klären lässt, welcher natürlichen Person die strafrechtliche Verantwortung zuzuordnen ist.

Die Haftung des Geschäftsbetriebs bleibt subsidiär; dieser wird nur in Fällen belangt, in denen die strafbare Person im Unternehmen nicht ermittelt werden kann.

Die Bestimmung gilt für alle Widerhandlungen einschliesslich der Übertretungen.

Bei nicht erfolgter Zahlung der Busse kann nur eine Zwangsvollstreckung auf Pfändung vorgenommen werden. Die Umwandlung der Busse in eine Ersatzfreiheitsstrafe ist ausgeschlossen.¹⁹⁸

Art. 18 Strafverfolgung

Die Mehrheit der gesetzlichen Bestimmungen (Art. 6–10 und 12) des neuen Gesetzes sollen von den Kantonen vollzogen werden. Diese kantonale Kompetenz rechtfertigt sich dadurch, dass die Widerhandlungen in der Regel im Ausschank und im Detailhandel von den örtlichen Behörden festgestellt werden.

¹⁹⁷ SR 313.0

¹⁹⁸ Vgl. Artikel 36 und 106 Absatz 5 StGB, SR 311.0

Die Bestimmung verpflichtet die Kantone im Rahmen der von ihnen zu vollziehenden Vorschriften zur Anwendung der Artikel 6 und 8 VStrR. Dabei handelt es sich um die Ahndung von Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben (Art. 6 VStrR) Höchstbusse für Unternehmungen (Art. 7 VStrR) sowie die Strafzumessung (Art. 8 VStrR).

Die übrigen Widerhandlungen (Art. 4 und 5) werden von der Eidgenössischen Zollverwaltung nach dem VStrR verfolgt und beurteilt. Gemäss Artikel 2 VStrR gelten damit die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs auch für das AlkHG.¹⁹⁹

6. Abschnitt: Verwaltungsmassnahmen

Art. 19

Das AlkHG ermöglicht im Gegensatz zum geltenden Recht neu, dass neben strafrechtlichen Sanktionen auch verwaltungsrechtliche Massnahmen verhängt werden können.

Weiter ermöglicht die Bestimmung neu, bei wiederholten oder schweren Widerhandlungen zusätzlich zu den strafrechtlichen Sanktionen den Ausschank von oder den Detailhandel mit alkoholischen Getränken vorübergehend oder dauerhaft zu verbieten.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 20 Vollzug

Der Bundesrat beabsichtigt, die EZV mit dem Vollzug dieses Gesetzes zu beauftragen, soweit dieser nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt.

Art. 21 Evaluation

Gestützt auf Artikel 170 der Bundesverfassung sind Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Es bedarf wissenschaftlicher Untersuchungen, um feststellen zu können, in welchem Umfang die vorgesehenen Massnahmen die gesteckten Ziele erreichen. Aus den Stärken und Schwächen des Gesetzes sind gegebenenfalls Optimierungsvorschläge zu entwickeln.

Die Betroffenen sollen bei der Evaluation einbezogen werden. Deshalb wird ein paritätisch aus Vertretern und Vertreterinnen der Wirtschaft, der Gesundheit und der Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden) zusammengesetzter Expertenrat gebildet.

Art. 22 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Anhang Ziff. 1: Gemäss Artikel 39 Absatz 3 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957²⁰⁰ finden die kantonalen Vorschriften über die Öffnungs- und Schliessungszei-

¹⁹⁹ Artikel 2 VStrR, SR 313.0

²⁰⁰ SR 742.101

ten auf die von den Eisenbahnbetrieben als Nebenbetriebe definierten Betriebe keine Anwendung. Da Artikel 11 des künftigen Rechts den Kantonen erlaubt, ein Verkaufsverbot für alkoholische Getränke auf früher als 22.00 Uhr bzw. länger als 6.00 Uhr festzulegen, muss auch der Detailhandel mit alkoholischen Getränken in Bahnhöfen den vom Bundesrecht abweichenden kantonalen Öffnungs- und Schliessungszeiten unterstellt werden. Andernfalls könnten sich die Bahnhöfe in der Nacht zu zentralen Bezugsquellen für alkoholische Getränke entwickeln. Daher ist vom Ausschank abgesehen jede andere Form des Verkaufs alkoholischer Getränke in Bahnhöfen entgegen der bisherigen Regelung in Artikel 39 Absatz 3 Eisenbahngesetz dem jeweiligen kantonalen Regime zu unterstellen.

Anhang Ziff. 2: Das RTVG²⁰¹ verweist in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b auf das AlkG. Da dieses Gesetz aufgehoben wird, muss der Verweis entsprechend angepasst werden.

Anhang Ziff. 3: In der Übergangsbestimmung des LMG²⁰² ist vorgesehen, dass der Bundesrat bis zum Erlass besonderer Bestimmungen über Werbebeschränkungen im Lebensmittelgesetz die Werbung für alkoholische Getränke, welche sich speziell an die Jugend richtet, einschränken kann. Die bisherigen lebensmittelrechtlichen Werbebeschränkungen betreffend alkoholische Getränke²⁰³ werden neu im AlkHG geregelt. Die entsprechende Strafbestimmung im Lebensmittelgesetz ist daher anzupassen. Aus den gleichen Überlegungen ist auch die Übergangsbestimmung (Art. 60) anzupassen. Auf eine Anpassung der Verweise ist zu achten, falls das neue Lebensmittelgesetz²⁰⁴ vor dem AlkHG in Kraft treten sollte. Gleichzeitig wird die Terminologie der beiden Gesetze harmonisiert.

Anhang Ziff. 4: Artikel 11 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 23. März 2001²⁰⁵ über das Gewerbe der Reisenden verbietet den Vertrieb von alkoholischen Getränken durch Reisende und enthält einen Vorbehalt zugunsten des AlkG. Da im AlkHG kein entsprechendes Verbot mehr besteht, ist diese Bestimmung aufzuheben. Die Aufhebung dieser Bestimmung bedingt eine sprachliche Bereinigung von Artikel 11 Absatz 2.

Art. 23 Übergangsbestimmungen

Aus Gründen der Rechtssicherheit werden rechtskräftig erlassene Verfügungen durch das neue Recht nicht berührt. Auf laufende Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren ist indessen das neue Recht anwendbar.

Art. 24 Koordination mit dem Spirituosensteuergesetz

Bei Artikel 24 handelt es sich um eine technische Auffangbestimmung. Mit Ziffer I des Anhangs zum AlkHG wird das bisherige AlkG vollständig aufgehoben. Sollte nun das neue SpStG nicht gleichzeitig mit diesem Gesetz in Kraft treten, würde für gewisse alkoholrechtliche Bestimmungen keine Regelung mehr vorliegen. Für diesen Fall muss der Bundesrat ermächtigt werden, während einer *Übergangszeit*

201 SR **784.40**

202 SR **817.0**

203 Vgl. Art. 11 LGV (SR **817.02**).

204 BBl **2011** 5571

205 SR **943.1**

eine Auffangregelung für die Spirituosensteuer treffen zu können. Eine spiegelbildliche Lösung für das AlkHG ist auch im Entwurf des SpStG (Art. 72) vorgesehen.

Art. 25 Referendum und Inkrafttreten

Diese Bestimmung umfasst die übliche Schlussformel. Für die Anwendung dieses Gesetzes sind zahlreiche Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe notwendig. Der Bundesrat wird es daher erst in Kraft setzen können, wenn die bestehenden Verordnungen soweit erforderlich angepasst bzw. die neu erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlassen sind.

9 Auswirkungen

9.1 Auswirkungen auf den Bund

9.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Wiederkehrende Einnahmen und Ausgaben

Der Spirituosensteuersatz wird bei 29 Franken pro Liter reinen Alkohols belassen. Damit verzichtet der Bundesrat auf den Ausgleich der seit der letzten Anpassung im Jahr 1999 aufgelaufenen Teuerung von mehr als 10 Prozent bzw. auf Einnahmen von rund 30 Millionen Franken.

Mindereinnahmen von rund 15 Millionen Franken ergeben sich aus der neu vorgesehenen Steuerbefreiung für spirituosenhaltige Lebensmittel. Hinzu kommen die Steuerbefreiung von Fehlmengen (10 Millionen Franken) sowie die Steuerstaffelung für Produktionsmengen bis höchstens 2000 Liter reinen Alkohols (3 Millionen Franken). Diese Massnahmen ersetzen geltende Steuerprivilegien im Umfang von rund 15 Millionen Franken. Die vorgesehenen Steuer(teil)befreiungen führen im Vergleich zu heute zu einem um ca. 13 Millionen Franken reduzierten Bruttoertrag.

Dem um ca. 13 Millionen Franken tieferen Bruttoertrag steht ein um 13 Millionen reduzierter Vollzugaufwand von 19 Millionen Franken gegenüber. Diese Reduktion übertrifft die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung²⁰⁶ an die EAV gestellten Vorgaben (Minderaufwand von jährlich 6 Millionen Franken) um mehr als das Doppelte und ist vor allem auf einen tieferen Personalaufwand zurückzuführen: Das gestraffte Aufgabenportefeuille wird mit weniger als 80 Vollzeitstellen (heute: 142; Stand November 2011) umgesetzt werden können. Mehraufwendungen sind jedoch in einzelnen Bereichen der Ressourcenverwaltung (IT sowie Personal, Finanzen, Bauten) denkbar. Diese Leistungen werden inskünftig durch die bundesinternen Dienstleistungszentren erbracht. Die entsprechenden Vereinbarungen mit den Dienstleistungszentren sind jedoch noch ausstehend.

Nicht mehr in die Berechnung des Reinertrages fliessen die übrigen Einnahmen der EAV ein, die sich im Durchschnitt der letzten Jahre auf rund 12 Millionen belaufen. Zum Teil stammen sie aus dem Handel mit Ethanol, der mit der Totalrevision des AlkG entfällt. Mit Aufgabe ihres Status als selbstständige Anstalt verliert die EAV

²⁰⁶ Botschaft vom 1. September 2010 zum Bundesgesetz über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (BBl 2010 7059)

auch ihre Vermögensfähigkeit. Das Vermögen der EAV geht an den Bund über, und die sich daraus ergebenden Erträge werden direkt in den Bundeshaushalt einfließen.

Der daraus errechnete Reinertrag wird sich auf ca. 252 Millionen Franken belaufen. Davon gehen 10 Prozent als sogenannter Alkoholzehntel an die Kantone, die restlichen 90 Prozent werden dem gesetzlichen Beitrag angerechnet, den der Bund an AHV und IV zu leisten hat.

Einmalige Einnahmen und Ausgaben

Der Bund wird sich mit dem Wegfall des Importmonopols und seinem Rückzug aus dem Ethanolmarkt von Alcosuisse trennen. Geplant ist, Alcosuisse an eine private Trägerschaft zu verkaufen und damit zu privatisieren (mehr dazu siehe vorne, Ziff. 5.3.1). Ob und zu welchem Preis ein Verkauf von Alcosuisse erfolgen kann, ist heute noch unklar. Entsprechend lassen sich derzeit keine Angaben über die Höhe der Einnahmen machen, die mit einem Verkauf von Alcosuisse verbunden wären. Soweit sich kein Käufer finden lässt, müssen die bestehenden Anlagen in Delémont/JU und Schachen/LU – unter Vorbehalt des Liquidationserlöses – auf Kosten des Bundes rückgebaut werden.

Erst im weiteren Verlauf der Privatisierung wird sich klären, ob und gegebenenfalls welche Kosten in Zusammenhang mit Artikel 69 SpStG anfallen werden. Für die Aktiven und die Rentner und Rentnerinnen der Alcosuisse stehen nach Berechnungen durch PUBLICA rund 17 Millionen Franken an vorhandenem Deckungskapital zur Verfügung. Mit dem Grundlagenwechsel im nächsten Jahr wird sich dieser Betrag noch um die per 1. Juli 2012 aufgelösten Rückstellungen für die Aktiven sowie die Beiträge und Zinsen erhöhen, während die für die Rentenbeziehenden vorgesehenen Rückstellungen bereits berücksichtigt sind.

Ob das vorhandene Deckungskapital für die Aufnahme des Rentnerbestandes in die neue Vorsorgeeinrichtung ausreicht oder ob die EAV bzw. der Bund zusätzliches Deckungskapital finanzieren müssen, hängt wesentlich von der Höhe des bei der aufnehmenden Vorsorgeeinrichtung geltenden technischen Zinssatzes ab. Die laufenden Renten gelten als wohlerworbene Rechte und können daher nicht gekürzt werden. Die neue Vorsorgeeinrichtung würde deshalb durch die Aufnahme des Rentnerbestandes einen Verlust erleiden, wenn ihr technischer Zinssatz unter jenem von PUBLICA liegt (bei PUBLICA beträgt der technische Zinssatz aktuell 3,5 Prozent), da ein tieferer technischer Zinssatz einen zusätzlichen Deckungskapitalbedarf auslöst. Ein solcher Ausgleich kann sich im vorliegenden Fall, wo das Rentendeckungskapital rund 9 Millionen Franken beträgt, mehrere Hunderttausend Franken ausmachen. Oft verlangen die aufnehmenden Vorsorgeeinrichtungen auch noch zusätzliches Deckungskapital zur Absicherung weiterer Kosten wie der Verwaltungskosten oder des Sanierungsrisikos. Das künftige Leistungsniveau der aktiven Versicherten hängt, ausser vom technischen Zinssatz, auch wesentlich von der Ausgestaltung des neuen Vorsorgereglementes sowie von den von der aufnehmenden Kasse angewendeten technischen Grundlagen ab.

Unklar sind derzeit auch die Kosten eines in Zusammenhang mit der Totalrevision des AlkG allenfalls nötig werdenden Sozialplans für die EAV.

Mit ca. 3 Millionen zu Buche schlagen werden die Aufwendungen für den einmaligen Einkauf (ca. 2,8 Millionen Franken) der landwirtschaftlichen Spirituosenvorräte und deren Entsorgung (rund 0,2 Millionen Franken).

Die Gesamtplanung der Informatik der EAV beinhaltet neben dem Betrieb der bestehenden Applikationen auch die Entflechtung der Informatik der EAV von der Informatik von Alcosuisse sowie die Neuentwicklung der Informatik für die künftigen Aufgaben. Allein der Aufbau der mit der zentralen Bundesverwaltung harmonisierten Informatiklandschaft führt zu Investitionen über mehrere Jahre und beträgt insgesamt gemäss einer groben Kostenschätzung des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation gut 4,5 Millionen Franken (Stand 2010). Unter Berücksichtigung der dadurch möglich werdenden Einsparungen beim Personal werden sich diese Investitionen bei einer langfristigen Betrachtung mehr als lohnen.

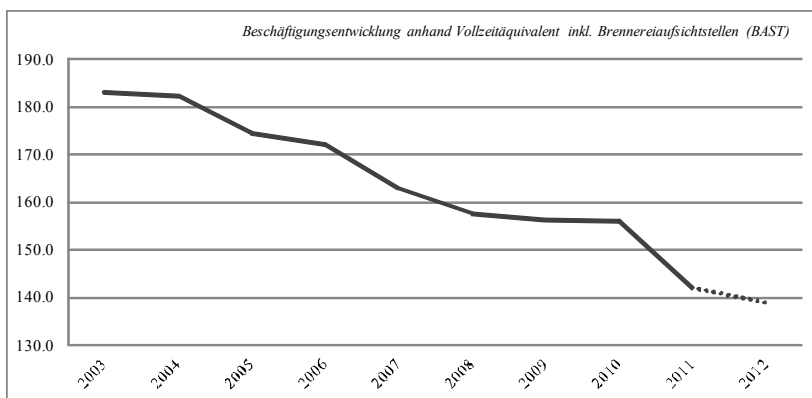
Mit der Reintegration in die zentrale Bundesverwaltung werden Aktiven und Passiven der EAV, basierend auf ihrer Schlussbilanz, in die Bilanz des Bundes überführt. Eine Vermögensbereinigung mit den Kantonen erfolgte gestützt auf die Verordnung vom 26. Februar 1986²⁰⁷ über die Vermögensausscheidung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung zugunsten der Kantone. Im Geschäftsbericht der EAV von 1985/1986 heisst es dazu: «Mit der beschlossenen Vermögensausscheidung sind die Kantone für ihren Anteil am Vermögen der Alkoholverwaltung definitiv entschädigt.» Der Geschäftsbericht wurde von den eidgenössischen Räten mit Beschluss vom 11. Dezember 1986²⁰⁸ genehmigt.

9.1.2 Personelle Auswirkungen

Wie bereits ausgeführt wird die Zahl der Vollzeitstellen weiter abnehmen.

Abbildung 12

Beschäftigungsentwicklung der EAV



Der Vollzug der revidierten Alkoholgesetzgebung wird mit weniger als 80 Vollzeitstellen möglich sein. Dies ist einerseits auf die geplante Privatisierung von Alcosuisse, andererseits auf das mit der Totalrevision des AlkG gestraffte Aufgabenportefeuille zurückzuführen.

²⁰⁷ AS 1986 519

²⁰⁸ BBl 1987 I 59

Mit dem Inkrafttreten der beiden Gesetze sollen die Arbeiten in Zusammenhang mit der Berichterstattung über die Verwendung des Alkoholzehntels durch die Kantone (Art. 39 SpStG) sowie die Ausrichtung der Subventionen zur Verminderung des problematischen Alkoholkonsums (Art. 14 AlkHG) neu durch das BAG erfolgen.

Personalvermindernd wird sich auch die Reintegration der EAV in die zentrale Bundesverwaltung auswirken, wo diverse interne Dienstleistungen nicht mehr selber erbracht, sondern bei den bundesinternen Dienstleistungszentren eingekauft werden. Allerdings handelt es sich hier weniger um eine Reduktion als vielmehr um eine Verlagerung des Personalbedarfs. Mehr Personal wird vermutlich bei der Ethanolkontrolle nötig sein. Dies ist eine direkte Folge aus dem Verzicht auf das Einfuhrmonopol des Bundes.

9.1.3 Auswirkungen auf die Informatik

Projekt CUT

Mit der Zielsetzung, eine reibungslose Entflechtung und anschliessende Privatisierung von Alcosuisse vorzubereiten sowie den Leistungsauftrag bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes sicherzustellen, wurden im Rahmen einer umfassenden Aufgabenentflechtung alle Schnittstellen zwischen der EAV und Alcosuisse inventarisiert und analysiert.

Insbesondere die Informatiksysteme der EAV und der Alcosuisse sind über Jahre zusammen gewachsen und stark ineinander verzahnt. Eine privatisierte Alcosuisse wird ihre Informatikleistungen zukünftig ausserhalb der Bundesverwaltung beziehen müssen. Bei der Entflechtung der gemeinsamen Informatiklandschaft steht neben Fragen zu Soft- und Hardware inklusive Lizenzen vor allem die zentrale Fachanwendung von Alcosuisse im Vordergrund. Vor allem die gemeinsam geführte Kundenstammdatenverwaltung und Debitorenbuchhaltung sowie die gemeinsame Datenarchivierung sind die Knackpunkte bei der Entkoppelung der Informatiksysteme.

Um die zukünftig nicht mehr automatisch verfügbaren Marktdaten im Ethanolbereich zu erheben und sicherzustellen, muss die EAV für alle Marktteilnehmer neue Schnittstellen schaffen. Diese Neuausrichtung der EAV wird mit modularen Anwendungen gemäss den E-Government-Vorgaben des Bundes realisiert, die schrittweise die bestehende Fachapplikation der EAV ablösen und so die Umsetzung des neuen Gesetzes gewährleisten.

Um einen lückenlosen Betrieb von Alcosuisse gewährleisten zu können, ist es im Rahmen eines Übergangsszenarios denkbar, dass Alcosuisse während einer vereinbarten Dauer weiterhin die Informatikleistungen der Bundesverwaltung in Anspruch nimmt.

E-Government

Die aktuell im Einsatz stehende Anwendungslandschaft der EAV besteht hauptsächlich aus der monolithischen Anwendung COMEAV, die den grössten Teil der Kernprozesse abdeckt. Einerseits entspricht die Informatikinfrastruktur, mit der COMEAV heute betrieben wird, nicht den gängigen Standards der Bundesverwaltung, und andererseits wurde COMEAV als allumfassende Softwarelösung der EAV konzipiert, was eine Aufteilung dieser komplexen Fachanwendung in einzelne

Aufgaben und Prozesse verunmöglicht. Diese Umstände führen dazu, dass eine vollends neue, zukunftsorientierte Informatiklandschaft aufgebaut werden muss, die alle Anforderungen des neuen Gesetzes erfüllt und sich an den E-Government-Vorgaben des Bundes orientiert. Mit der Neuausrichtung der Informatik werden nicht die bestehenden Anwendungen mit neuen Technologien nachgebaut, sondern die neuen Geschäftsprozesse abgebildet.

Die Ablösung der Kern-Anwendung COMEAV ist aufwendig und geschieht durch die schrittweise Einführung einzelner Geschäftsprozesse. Die Überführung zur zukünftigen Applikationsarchitektur ist abgeschlossen, wenn COMEAV gänzlich abgelöst ist. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen beide Systeme parallel betrieben werden, damit jederzeit gültige und konsistente Geschäftsdaten gewährleistet werden können.

9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Kantone sind vom SpStG betroffen, indem sie zu 10 Prozent am Reinertrag aus der Spirituosensteuer beteiligt sind. Die Gelder aus dem sogenannten «Alkoholzehntel» haben sie gemäss Artikel 131 BV zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen auszugeben. Zu den Auswirkungen der Totalrevision auf Reinertrag und Alkoholzehntel siehe Ziff. 5.4.9.

Der Vollzug der im AlkHG vorgesehenen Beschränkungen des Handels liegt bei den Kantonen. Allerdings dürfte damit kaum ein Zusatzaufwand verbunden sein, da sie bereits heute für die entsprechenden Bestimmungen im AlkG sowie im Lebensmittelrecht zuständig sind. Zudem dürfte sich positiv auswirken, dass Bier und Wein weitgehend den gleichen Einschränkungen unterstellt sind wie die Spirituosen. Dies wird den Vollzug vereinfachen und den damit verbundenen Aufwand senken.

Entlastet werden die kantonalen Behörden dagegen beim Vollzug der Werbebestimmungen, für den in der Regel die Kantonschemiker zuständig sind. Soweit die Werbung die Spirituosen betrifft, liegt die Vollzugszuständigkeit bereits heute beim Bund. Neu soll der Bund auch Werbebeschränkungen für Bier und Wein vollziehen. Die Zuständigkeit des Bundes erscheint sinnvoll, da heute kaum mehr Werbung betrieben wird, die sich auf einen lokalen Adressatenkreis beschränkt. Meist erfolgen die Werbekampagnen schweizweit oder international und gleichzeitig in verschiedenen Medien.

Bewusst sieht das AlkHG vor, dass die Kantone weitergehende Bestimmungen erlassen können. Somit können die Kantone auch ihre bisherigen Bestimmungen ohne nennenswerte Anpassungen fortführen.

Bisher sah das eidgenössische Recht vor, dass der Handel mit Spirituosen einer kantonalen Bewilligung bedarf, die die Kantone von einer Abgeltung abhängig machen dürfen. Neu soll das im Lebensmittelrecht vorgesehene Meldeverfahren für den Handel mit alkoholischen Getränken ausreichen. Damit entfällt die Notwendigkeit einer Bewilligungspflicht für den Handel mit Spirituosen. Allerdings haben die Kantone auch weiterhin die Möglichkeit, in ihrem Recht eine Bewilligung vorzusehen und diese von einer Abgabe abhängig zu machen.

Liberalisierung des Ethanolmarktes

Mit dem Verzicht auf das Einfuhrmonopol für Ethanol folgt die Schweiz dem Beispiel der meisten anderen Länder Europas: Künftig soll die Wirtschaft den Ethanolbedarf in eigener Regie mittels Importen decken. Gemäss der Studie von KPMG ist von tieferen Durchschnittspreisen für Ethanol auszugehen, wobei Kleinbezügler mit höheren Preisen zu rechnen haben werden. Dieser Preisaufschlag ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Alcosuisse als Monopolbetrieb verpflichtet ist, Ethanol im Inland nur zu den Selbstkosten zu verkaufen²⁰⁹. Private Anbieter werden einer anderen Preisbildungspolitik folgen. Grenzen wird ihnen indes der Wettbewerb setzen. Zudem eröffnet der liberalisierte Markt inländischen Ethanolbezügern, selber oder im Verbund mit andern inländischen Bezüglern im Ausland Ethanol zu beziehen und in die Schweiz einzuführen. Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass die Öffnung des Ethanolmarktes keine grundlegenden Probleme nach sich zog.

Der Verzicht auf das Importmonopol wird gemäss der Ethanolmarktstudie von KPMG weder zu einer Verschlechterung der Ethanolqualität noch zu einer Gefährdung der Versorgungssicherheit führen. Diese Einschätzung teilen auch verschiedene Marktteilnehmer, die sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Liberalisierung des Ethanolmarktes geäußert haben.

Weniger grosse Bedeutung kommt dem Verzicht des Bundes auf das Monopol zur Herstellung von Ethanol zu. Zum einen wurde es nicht vom Bund wahrgenommen und zum andern wird in der Schweiz seit Ende 2008 kein Ethanol mehr hergestellt.

Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die volkswirtschaftlichen Effekte der geplanten Marktliberalisierung positiver Natur sind.

Erleichterungen bei der inländischen Herstellung von Spirituosen

Das zur Aufhebung vorgeschlagene Monopol zur Herstellung von Spirituosen hat der Bund nicht selber wahrgenommen. Mittels Konzessionen ist es Privaten bereits heute möglich, Spirituosen herzustellen. Eine Konzession für eine Gewerbebrennerei darf jedoch bis heute nur erteilt werden, «soweit dies den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Landes» entspricht und weiteren Kriterien genügt.²¹⁰ Neu soll Spirituosen im Inland herstellen können, wer sich bei den zuständigen Behörden gemeldet und im Ethanolregister als Hersteller ausgewiesen ist.

Zudem soll auf 41 von insgesamt 43 Bewilligungen verzichtet werden. Der monatlichen Frist für die Steueranmeldungen unterstehen nur noch Betriebe, die über eine Verwendungsbewilligung oder ein Steuerlager verfügen. Die übrigen Hersteller haben ihre Produktion quartalsweise zur Besteuerung anzumelden; für kleine Mengen können sogar noch längere Anmeldefristen vorgesehen werden. Insgesamt wird die Herstellung von Spirituosen im Inland von bürokratischen Hemmnissen befreit. Neu werden die Steuern einheitlich bei den Herstellern erhoben. Dadurch erfahren die ca. 360 Lohnbrenner einen administrativen Mehraufwand, der jedoch bei den übrigen Herstellern bereits heute angefallen ist. Auf spezifische Buchführungsvorschriften lässt sich indes auch künftig nicht verzichten. Sie dienen der fiskalischen Kontrolle und sind deshalb unabdingbar.

²⁰⁹ Vgl. Art. 38 Abs. 1 AlkG (SR 680).

²¹⁰ Vgl. Art. 5 AlkG (SR 680).

Konzisere Vorschriften für den Handel mit alkoholischen Getränken

Der Markt mit alkoholischen Getränken generiert in der Schweiz einen jährlichen Umsatz von rund 10 Milliarden Franken. 220 Millionen oder etwas mehr als zwei Prozent dieses Umsatzes entfällt gemäss Schätzungen auf den von 11- bis 17-Jährigen getätigten und damit illegalen Handel.²¹¹ Mit seiner Primärausrichtung auf den Jugendschutz wird das AlkHG kaum signifikante Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des inländischen Marktes mit alkoholischen Getränken haben. Noch geringer werden seine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft der Schweiz sein.

Mit dem AlkHG erlässt der Bund Mindestbeschränkungen, die im Handel mit alkoholischen Getränken schweizweit zu beachten sind. Wie weit damit für alkoholische Getränke ein volkswirtschaftlich wünschbarer, einheitlicher Markt geschaffen wird, hängt davon ab, inwieweit die Kantone von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, weitergehende Beschränkungen vorzusehen.

Neu sollen alle für alkoholische Getränke geltenden Beschränkungen der Erhältlichkeit in einem einzigen Gesetz geregelt sein. Die Rechtssicherheit im Vollzug wird damit für alle Beteiligten erhöht.

Mit ihrer Ausrichtung auf alle alkoholischen Getränke und ihrem Fokus auf die Nacht verfügen die vorgeschlagenen Massnahmen über das für gesetzliche Vorschriften tatsächlich mögliche Mass an Effektivität:

- Sie tragen den heutigen Konsumgegebenheiten Rechnung, indem sie Wein und Bier, die Hauptquellen des inländischen Alkoholkonsums, den gleichen Erhältlichkeitsbeschränkungen unterstellen wie die Spirituosen.
- Die beiden Massnahmen, die dem sogenannten Nachtregime zugeordnet werden können, sind auf jene Zeit beschränkt, in denen der problematische Alkoholkonsum nachweislich eine Akzentuierung erfährt.

9.4 Andere Auswirkungen

Weder das SpStG noch das AlkHG haben unter diesem Kapitel auszuweisende Auswirkungen.

10 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Totalrevision des AlkG ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008²¹² zur Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt und ist auch in der Legislaturplanung 2011–2015 aufgeführt.

²¹¹ Labhart/Notari/Delgrande Jordan, 2010

²¹² BBl 2008 753, hier 820

11 Rechtliche Aspekte

11.1 Spirituosensteuergesetz

11.1.1 Verfassungsmässigkeit

Das SpStG stützt sich auf die Artikel 105 und 131 Absatz 1 Buchstabe b BV.

Artikel 105 BV erteilt dem Bund die Befugnis, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über Herstellung, Einfuhr, Reinigung und Verkauf gebrannter Wasser zu erlassen. Gleichzeitig verpflichtet dieser Artikel den Gesetzgeber, den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen. Dieser Verpflichtung ist namentlich bei der Festlegung des Steuersatzes Rechnung zu tragen.

Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe b BV ermächtigt den Bund zur Erhebung einer besonderen Verbrauchssteuer auf gebrannten Wassern. Importierte und in der Schweiz hergestellte gebrannte Wasser werden gleichermassen besteuert, soweit sie dem menschlichen Konsum zugeführt werden. Nebst dem gesundheitspolitischen Zweck besitzt diese Steuer auch einen Fiskalzweck. Nach Absatz 3 erhalten die Kantone 10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen. Die verbleibenden 90 Prozent fliessen gemäss Artikel 112 Absatz 5 BV in die Sozialversicherungswerke AHV und IV.

Nach Artikel 103 BV kann der Bund unter anderem bedrohte Wirtschaftszweige fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Dabei kann er nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Unter diesem Aspekt bestehen zur Frage, ob die mit Artikel 19 SpStG vorgesehene Steuerermässigung für Kleinproduzenten verfassungsmässig sei, unterschiedliche Auffassungen (zum Zustand der einheimischen Spirituosenbranche siehe Ziff. 1.2.3). Die eine Auffassung stellt den wettbewerbsverzerrenden Effekt dieser Steuerbegünstigung in den Vordergrund und macht geltend, es sei nicht ersichtlich, dass das Brennereigewerbe in der Schweiz in seiner Existenz bedroht sei. Die ungleiche Steuerbelastung verstosse auch gegen den Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV). Deshalb liesse sich diese Steuerbegünstigung nicht rechtfertigen. Von einer andern Warte aus betrachtet kann man ins Feld führen, dass in Ländern, aus denen die Schweiz einen guten Teil der Spirituosen importiert (z.B. Deutschland), für Kleinproduzenten ähnliche Steuerbegünstigungen gewährt werden. Unterstellt man eine Konkurrenzsituation zwischen in- und ausländischen Kleinproduzenten²¹³, so lässt sich die Massnahme zum Ausgleich des Wettbewerbsnachteils der inländischen Kleinproduzenten rechtfertigen. Dabei kann auch auf eine analoge Steuerbegünstigung bei der Biersteuer verwiesen werden (Art. 14 BStG).

Auch der Sondersteuersatz für sogenannte Alcopops, der sich auf das Vierfache des normalen Steuersatzes beläuft (Art. 16 Abs. 3 SpStG), wirft verfassungsrechtliche Fragen auf. Diese Sonderbesteuerung, welche die Hersteller bestimmter alkoholischer Getränke steuerlich diskriminiert, ist seinerzeit eingeführt worden, um den übermässigen und gesundheitsgefährdenden Alkoholkonsum von Jugendlichen ein-

²¹³ Hinsichtlich der Besteuerung ist allerdings im Auge zu behalten, dass Produkte, welche auf Handelskanälen in die Schweiz importiert werden, in aller Regel von der Besteuerung im Herkunftsland befreit sind. Insofern wird die Steuerbegünstigung nach ausländischem Recht für diese – aus der Sicht des ausländischen Staates exportierten Produkte – gegenstandslos. Bei Produkten, die von Konsumenten und Konsumentinnen direkt importiert werden (und die somit der ausländischen Verbrauchssteuer unterliegen), kann die Konkurrenzsituation aber auftreten.

zudämmen. Damals ist dagegen vorgebracht worden, die Massnahme sei zu wenig spezifisch auf den Alkoholkonsum der Jugendlichen hin zugeschnitten; die Alcopops würden auch von erwachsenen Personen konsumiert. Insofern verstosse der Steuersatz für Alcopops gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und gegen den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung. Diese Argumente werden auch heute zum Teil wieder vorgebracht. Zudem wird geltend gemacht, dass die Sondersteuer nicht die erhoffte Wirkung bringe. Hier bleibt darauf hinzuweisen, dass Alcopops seit der Einführung des Sondersteuersatzes gerade durch Jugendliche bedeutend weniger konsumiert und nur zum Teil durch selbstgemischte spirituosenhaltige Drinks ersetzt werden (oben Ziff. 1.2.5). Insofern ist der Sondersteuersatz nicht wirkungslos.

11.1.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

WTO

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit Artikel III (Inländerbehandlung bei der Besteuerung) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vom 30. Oktober 1947²¹⁴, der die unterschiedliche Behandlung eingeführter und inländischer Waren verbietet.

EU

Auch mit den geltenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU steht das SpStG in Einklang.

Das SpStG entspricht in seiner Gesamtheit den Anforderungen des Abkommens vom 22. Juli 1972²¹⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen), das in Artikel 13 im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz jegliche neue mengenmässige Einfuhrbeschränkung oder Massnahme gleicher Wirkung untersagt und in Artikel 18 Massnahmen oder Praktiken interner steuerlicher Art verbietet, die unmittelbar oder mittelbar eine diskriminierende Behandlung der Erzeugnisse einer Vertragspartei und gleichartiger Ursprungserzeugnisse der anderen Vertragspartei bewirkt.

EFTA

Schliesslich entspricht das SpStG auch den Verpflichtungen des Übereinkommens vom 4. Januar 1960²¹⁶ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), insbesondere von Artikel 4 zur Verhinderung ungleicher Besteuerung eingeführter und einheimischer Waren.

²¹⁴ SR 0.632.21

²¹⁵ SR 0.632.401

²¹⁶ SR 0.632.31

11.1.3

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das SpStG enthält verschiedene Bestimmungen über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Es handelt sich vor allem um Bereiche, die aufgrund eines geänderten wirtschaftlichen Umfelds rasch angepasst werden müssen. Rechtsetzungsbefugnisse sollen sowohl an den Bundesrat als auch an das EFD delegiert werden können.

An den Bundesrat delegiert das SpStG die Rechtsetzung in folgenden Bereichen:

- Befreiung von der Registrierungspflicht (Art. 5 Abs. 3)
- Einzelheiten zu den Kontrollvorschriften (Art. 6 Abs. 3);
- Einzelheiten zur Verwendungsbewilligung (Art. 9 Abs. 6);
- Anpassung des Steuersatzes an die Teuerung (Art. 17 Abs. 1);
- Massnahmen gegen missbräuchliche Inanspruchnahme der Steuerermässigung (Art. 19 Abs. 6);
- Einzelheiten zur Denaturierung (Art. 20 Abs. 1);
- Konkretisierende Bestimmungen für Steuerlager (Art. 21 Abs. 5);
- Einzelheiten der Steueranmeldeverfahren (Art. 24 Abs. 5);
- Verfahren und Voraussetzungen für die Versteigerung und den freihändigen Verkauf eines Steuerpfandes (Art. 33 Abs. 3);
- Verfahrensvorschriften für Stundung und Erlass (Art. 36 Abs. 4);
- Erhebung und Höhe der Gebühren (Art. 37 Abs. 2 und 3);
- Konkretisierende Bestimmungen zum Informationssystem (Art. 42 Abs.2);
- Datenbekanntgabe an inländische Behörden (Art. 43 Abs. 3);
- Koordination mit dem AlkG (Art. 72 Abs. 1 und 2).

An das EFD delegiert wird die Rechtsetzung in den folgenden Bereichen:

- Einzelheiten hinsichtlich steuerbefreier Verluste, die bei der Verarbeitung, Abfüllung oder Lagerung von Spirituosen oder Ethanol anfallen (Art. 18 Abs. 2);
- Methoden der Denaturierung und deren Anerkennung für eingeführte Erzeugnisse (Art. 20 Abs. 2);
- Rückerstattung von Steuern auf Ausgangsstoffen (Art. 23 Abs. 4);
- Ausnahmen für Verzugszinsen (Art. 27 Abs. 4);
- Festlegung der Zinssätze (Art. 27 Abs. 5)
- Festlegen von Übernahmepreis und -modalitäten (Art. 62 Abs.2).

11.2 Alkoholhandelsgesetz

11.2.1 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf basiert auf den Artikeln 95 Absatz 1, 105 und 118 Absatz 2 BV. Bestätigt wird die Verfassungsmässigkeit des AlkHG durch ein Gutachten von Prof. P. Mahon von der Universität Neuenburg. Siehe dazu Ziffer 6.5.

11.2.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht dem Media-Abkommen mit der EU²¹⁷ und betrifft keine weiteren von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen.

11.2.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Verfassung verpflichtet den Bund, insbesondere dem problematischen Alkoholkonsum Rechnung zu tragen. Da er nicht in der Lage ist, diesen weitreichenden Auftrag allein zu erfüllen, kann er über finanzielle Hilfen auf zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen von Fachorganisationen zurückgreifen.

Obwohl diese Fachorganisationen nicht ausschliesslich von Bundeshilfen abhängig sind, wäre ihre Tätigkeit oder gar die Existenz von einigen von ihnen – und damit auch das Ziel der Reduktion des problematischen Alkoholkonsums – in Gefahr, sollten die Quelle der Bundeshilfen versiegen.

Wie in anderen Bereichen werden in der Prävention des problematischen Alkoholkonsums die Finanzhilfen, um das Ziel sicherzustellen, nicht direkt an die Endempfänger ausgerichtet.

Der Voranschlag der EAV sieht für 2012 Hilfen in der Höhe von 1,325 Millionen ohne das Nationale Programm Alkohol (+1 Million jährlich) vor. Damit werden sowohl Projekte als auch wichtige regelmässige Aktivitäten von NGOs oder in der Alkoholprävention tätigen Institutionen finanziert.

Jede subventionierte Tätigkeit setzt einen Leistungsvertrag zwischen Bund und Leistungserbringer voraus, der klare Ziele sowie die regelmässige Prüfung und Kontrolle der Projekte vorschreibt. Der Bund evaluiert die allfällige Weiterführung der Finanzhilfe gestützt auf einen Schlussbericht. Bei Nichteinhaltung der vertraglichen Pflichten kann der Bund die eingesetzten Mittel ganz oder teilweise zurückziehen.

Die Vergabe der Finanzhilfen wurde 2010 im Hinblick auf ein effizienteres, objektiveres und transparenteres Verfahren vollständig revidiert. Ein interdisziplinäres Expertengremium sorgt dafür, dass die verschiedenen Standpunkte der an der Alkoholprävention beteiligten Bundesämter und Kantone zum Ausdruck kommen.

²¹⁷ MEDIA-Abkommen (SR 0.784.405.226.8)

Vergabekriterien und Kontrolle stellen sicher, dass die Mittel zweckkonform eingesetzt werden:

- *Relevanz und Bedarf*: Das Projekt muss eine gesamtschweizerische Relevanz haben bzw. überregional verankert sein. Bei der Planung muss auf einzelne Bevölkerungsgruppen eingegangen werden (Gender, Sprachregionen, sozial benachteiligte Gruppen). Der Bedarf des Projekts muss erwiesen und dokumentiert sein.
- *Planung und Ressourcen*: Grundlage des Projekts ist eine klar definierte Vision, wie und wo längerfristig Veränderungen bewirkt werden sollen. Die Projektziele müssen messbar, spezifisch, realistisch und terminiert sein.
- *Evaluation und Kommunikation der Ergebnisse*: Jedes finanzierte Projekt muss nach einem bei der Projekteingabe festgelegten Evaluationsvorgehen evaluiert werden. Die Verwertung der Ergebnisse, die Qualitätsverbesserungen und die Kommunikation müssen definiert sein.

11.2.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das AlkHG delegiert die Rechtsetzung in folgenden Bereichen an den Bundesrat:

- Ausdehnung des Geltungsbereichs auf andere alkoholhaltige Erzeugnisse (Art. 2 Abs. 3);
- Regelung der Einzelheiten für Testkäufe (Art. 13 Abs. 3);
- Regelung der Einzelheiten zu den Finanzhilfen (Art. 14);
- Bestimmung der für den Vollzug zuständigen Behörde (Art. 20 Abs. 2).

Bewilligungen in Zusammenhang mit dem geltenden Alkoholgesetz

In Bezug mit einem Brennapparat (Art. 7 Abs. 3 und 4; Art. 14 Abs. 6 AlkG)

- Bewilligung zum Erwerb,
- Bewilligung zur Installation,
- Bewilligung zur Standortveränderung,
- Bewilligung zum Ersatz,
- Bewilligung zur Abänderung,
- Bewilligung zur Übertragung von Brennapparaten.

Weitere Bewilligungen

- Bewilligung für das Ausmieten einer Brennerei (Art. 19 Abs. 3 AlkG),
- Bewilligung zur Ausführung von Brennaufträgen (Art. 19 Abs. 3 AlkG),
- Bewilligung zum Brennen für gewerbliche Brennauftraggeber (Art. 19 Abs. 5 AlkG),
- Bewilligung zum Führen eines Steuer- oder Verschlusslagers (Art. 20 Abs. 3 AlkG).

Bewilligungen in Zusammenhang mit der Konzession für Landwirte

- Bewilligung zum Ausmieten von Brennapparaten und Ausführungen von Brennaufträgen (Art. 7 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 AlkG),
- Bewilligung zum Brennen für Landwirte und Landwirtinnen, die der gewerblichen Kontrolle unterstellt sind (Art. 8 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 AlkG).

Bewilligungen in Zusammenhang mit dem Importmonopol

- Bewilligung für die Einfuhr von Sprit mit 80 oder mehr Volumenprozenten (Art. 27 Abs. 2 AlkG),
- Bewilligung an Importeure und Importeurinnen, gebrannte Wasser, die für den Verbrauch bestimmt sind, unter Steueraussetzung in einem Steuer- oder Verschlusslager zu bewirtschaften (Art. 34 Abs. 3 AlkG),
- Bewilligung an Wiederverkäufer, gebrannte Wasser zu Trink- und Genusszwecken unter Steueraussetzung in einem Steuer- oder Verschlusslager zu bewirtschaften (Art. 37 Abs. 2 AlkG),
- Bewilligung für die Verwendung von fiskalisch nicht belastetem und nicht vollständig denaturiertem Sprit (Art. 37 Abs. 3 AlkG).

Bewilligungen in Zusammenhang mit dem Handel

- Grosshandelsbewilligung (Art. 40 Abs.1AlkG),
- Kleinhandelsbewilligung (Art. 41a Abs. 1 AlkG),
- Ausnahmbewilligung (Art. 41 Abs. 2).

Grundlage:

Alkoholverordnung vom 12. Mai 1999 (AlkV),

- Konzession für Kleinproduzenten (Art. 9 AlkV),
- Bewilligung für Gewerbetreibende und Importeure, die gewerbsmässig produzieren, importieren oder mit Spirituosen handeln, gebranntes Wasser unter Steueraussetzung in Steuer- oder Verschlusslager zu verbringen (Art. 27 AlkV, in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3, Art. 34 Abs. 3, Art. 37 Abs. 2 AlkG).
- Bewilligung für die Verwendung von teilweise oder nicht denaturiertem, fiskalisch nicht belastetem Sprit (Art. 38 AlkV, in Verbindung mit Art. 37 Abs. 3 AlkG).
- Bewilligung für das Nachetikettieren von Flaschen und Behältnissen, welche nicht vorschriftsgemäss etikettiert sind (Art. 46 Abs. 2 AlkV).

Grundlage:

Pflichtenheft für die den Kontrollbestimmungen für Gewerbetreibende unterstellten Landwirte und Landwirtinnen

- Bewilligung für Umbrand (Art. 9 Pflichtenheft),
- Bewilligung für Mazeration (Art. 9 Pflichtenheft),
- Bewilligung zur Alkoholrückgewinnung (Art. 9 Pflichtenheft).

Grundlage:

Pflichtenheft für gewerbliche Brenner und Brennerinnen

- Bewilligung für den Einsatz von Demethylisierungs- und Aromaanlagen (Art. 2 Abs. 2 Pflichtenheft),
- Bewilligung zur Benützung eines Brennapparates zu andern Zwecken als zur Spirituosenherstellung (Art. 5 Abs. 1 Pflichtenheft),
- Bewilligung (Zustimmung), nebst der Brennerei ein anderes, in einem natürlichen Zusammenhang stehendes Gewerbe zu betreiben (Art. 7 Pflichtenheft),
- Bewilligung zum Brennen für andere als in der Konzession genannten Rohstoffe (Art. 8 Abs. 1 Pflichtenheft),
- Bewilligung für das Umbrennen (Art. 13 Pflichtenheft),
- Bewilligung für das Mazerieren (Art. 13 Pflichtenheft),
- Bewilligung für die Entalkoholisierung (Art. 13 Pflichtenheft),
- Bewilligung für die Alkoholrückgewinnung (Art. 13 Pflichtenheft),

- Bewilligung (Zustimmung) zum Einsatz einer Informatikanwendung oder zur Ergänzung eines bereits bestehenden EDV-Programms (Art. 19 Pflichtenheft).

Grundlage:

Pflichtenheft für Lohnbrenner und Lohnbrennerinnen

- Bewilligung für den Einsatz von Demethylisierungs- und Aromaanlagen (Art. 2 Abs. 2 Pflichtenheft),
- Bewilligung für das Ausleihen, Vermieten oder Mieten einer Brennereinrichtung (Art. 5 Pflichtenheft),
- Bewilligung zur Benützung eines Brennapparates zu andern Zwecken als zur Spirituosenherstellung (Art. 6 Abs. 1 Pflichtenheft),
- Bewilligung (Zustimmung), nebst der Brennerei ein anderes, in einem natürlichen Zusammenhang stehendes Gewerbe zu betreiben (Art. 8 Pflichtenheft),
- Bewilligung zum Brennen für andere als in der Konzession genannten Rohstoffe (Art. 12 Pflichtenheft),
- Bewilligung (Zustimmung) zum Einsatz einer Informatikanwendung oder zur Ergänzung eines bereits bestehenden EDV-Programms (Art. 22 Pflichtenheft).

Grundlage:

Verordnung vom 10. Juni 1997 über die als steuerbefreit anerkannten Fehlmengen von gebrannten Wassern in Steuer- und Verschlusslagern

- Bewilligung an Steuer- oder Verschlusslagerbetriebe um Erhöhung des Toleranzwertes, der den festgelegten Wert gemäss Anhang der Fehlmengenverordnung übersteigt (Art. 3 Verordnung).

Grundlage:

Weisungen betreffend Steuerlager vom 1. Januar 2009

- Bewilligung an Steuerlagerbetriebe zur Änderung der bewilligten Betriebsverhältnisse (Ziff. 7 Weisung),
- Bewilligung an Steuerlagerbetriebe, Räume oder Betriebseinrichtungen vorübergehend für andere Zwecke zu nutzen, als in der erteilten Bewilligung aufgeführt (Ziff. 15 Weisung).

Grundlage:

Weisungen betreffend Verschlusslager vom 1. Juli 2009

- Bewilligung an Steuerlagerbetriebe zur Änderung der bewilligten Betriebsverhältnisse (Ziff. 7 Weisung),
- Bewilligung an Steuerlagerbetriebe, Räume oder Betriebseinrichtungen vorübergehend für andere Zwecke zu nutzen, als in der erteilten Bewilligung aufgeführt (Ziff. 12 Weisung).

Materialien- und Literaturverzeichnis

Abkommen vom 11. Oktober 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Gemeinschaftsprogramm Media 2007 (SR 0.784.405.226.8)

Alkohol in Zahlen 2010, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV, Bern 2010, www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00585/00588/index.html?lang=de (Stand: 19. 10. 2011).

Alkohol in Zahlen 2011, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV, Bern 2011, www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00582/index.html (Stand: 15.09.2011).

Ashley, Mary Jane / Rehm, Jurgen / Bondy, Susan / Single, Eric / Rankin, James, 2000, Beyond ischemic heart disease: are there other health benefits from drinking alcohol? In: Contemporary Drug Problems 27, S. 735-777.

Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 2007. Evaluation der Kontrollstrategie, der eingesetzten Ressourcen und der Kontrollergebnisse. Bericht der Eidgenössischen Finanzkommission, www.efk.admin.ch/IE/pdf/7380be_eav_03_10_07_publ.pdf (Stand: 15.09.2011).

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2009, S. 27, www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-delegationen/berichte-der-finanzdelegation/Documents/bericht-findel-2009-d.pdf (Stand: 15.09.2011).

Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht; BBl 2006 8233).

Bericht des Bundesrates vom 17. August 2011 in Erfüllung des Postulats Bourgeois vom 15. Dezember 2010 (10.4000 «Alkoholgesetz. Besteuerung von Spirituosen, die für die Verarbeitung in Lebensmitteln bestimmt sind.»). www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00675/00689/index.html?lang=de (Stand: 15.11.2011).

Böckli, Peter 1975, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern. Grundsätze des schweizerischen Rechts der indirekten Steuern, Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Botschaft vom 1. Juni 1931 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser, (BBl 1931 I 697f).

Botschaft vom 11. Dezember 1978 über die Änderung des Alkoholgesetzes, (BBl 1979 I 53).

Botschaft vom 2. September 1933 betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts (BBl 1933 II 197).

Botschaft vom 20. November 1885 betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 25. Oktober 1885 (BBl 1885 IV 367).

Botschaft vom 20. Oktober 2010 zur Via sicura, Handlungsprogramm des Bundes für mehr Sicherheit im Strassenverkehr (BBl 2010 8447).

Botschaft vom 26. Februar 2003 betreffend die Einführung einer Sondersteuer auf Alcopops, (BBl 2003 2170).

Botschaft vom 29. Januar 1926 an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Art. 31 und 32^{bis} der Bundesverfassung, (BBl 1926 I 278f).

Botschaft vom 30. September 2009 zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, (BBl 2009 7071).

Botschaft vom 7. September 2005 zum Bundesgesetz über die Biersteuer, (BBl 2005 5649).

Botschaft vom 8. Oktober 1886 betreffend die Ausführung der Artikel 31, 32, 32^{bis} und Übergangsbestimmung 6 der Bundesverfassung (BBl 1886 III 443f).

Botschaft vom 1. September 2010 über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOPG 12/13) sowie zum Bundesgesetz über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA (BBl 2010 7059)

Das Weinjahr 2010, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2011, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22841.pdf (Stand: 15.09.2011).

Epiney, Astrid / Metz, Beatrice, 2009, Zur Vereinbarkeit eines gesetzlichen Mindestpreises für Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00679/index.html (Stand: 19.09.2011).

Epiney, Astrid / Pirker, Benedikt, 2009, Zur Vereinbarkeit ausgewählter Modelle von Lenkungsabgaben auf Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00679/index.html (Stand: 19.09.2011).

Fillmore, Kaye Middleton / Kerr, William / Stockwell, Tim / Chikritzhs, Tanya / Bostrom, Alan, 2006, Moderate alcohol use and reduced mortality risk: Systematic error in prospective studies, in: *Addiction Research and Theory* Vol. 14, S. 101–132.

Gmel, Gerhard / Kuntsche, Emanuel / Wicki, Matthias / Labhart, Florian, (Sucht Info Schweiz), 2009, Das European School Survey Project on Alcohol and other Drugs (ESPAD) in der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse im Vergleich 2003 und 2007. Forschungsbericht, www.sfa-ispas.ch/DocUpload/ESPAD2007.pdf (Stand: 15.09.2011).

Gmel, Gerhard/ Wicki Matthias (Sucht Info Schweiz), 2010, Effekt der Einschränkung der Erhältlichkeit von Alkohol auf Alkohol-Intoxikationen im Kanton Genf, Lausanne, www.sucht-info.ch/fileadmin/user_upload/Intoxicationen_Genf_RR54A.pdf (Stand: 15.09.2011).

Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU 2009, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00690/index.html (Stand: 15.09.2011).

Heeb, Jean-Luc / Gmel, Gerhard / Zurbrügg, Christoph / Kuo, Meichun / Rehm, Jürgen 2003, Changes in Alcohol Consumption Following a Reduction in the Price Spirits: a Natural Experiment in Switzerland, in: *Addiction* 2003, 98, S. 1433–1446.

- Institut für Föderalismus, 2011, Übersicht über die kantonalen Handelsbeschränkungen: Verkauf (Detailhandel) und Ausschank (Gastronomie) von gebrannten Wassern/Übersicht über die kantonalen Handelsbeschränkungen: Verkauf (Detailhandel) und Ausschank (Gastronomie) exklusiv gebranntes Wasser, Freiburg, 2011, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00678/index.html (Stand: 16.9.2011).
- Institut LINK, 2009, Comportements de consommation et d'achat de boissons alcoolisées chez les jeunes de 16 à 34 ans en Suisse, Lausanne, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00683/index.html (Stand: 15.09.2011).
- Jahresbericht der Eidgenössischen Alkoholverwaltung EAV 2010, www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00581/index.html (Stand: 15.09.2011).
- Jositsch, Daniel, 2008, Kurzgutachten – Die Zulässigkeit von Testkäufen Jugendlicher, Zürich.
- Kastner, Robert 2009, Die Monopolsituation beim Obstbrand in Deutschland, in: Österreichische Spirituosen-Zeitung, März 2009, S. 137f.
- Keller, Helen / Hauser Matthias, 2011; Rechtsgutachten über die Bundeskompetenz zur Erhebung einer Lenkungsabgabe auf alkoholhaltigen Getränken, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00682/index.html (Stand: 15.09.2011).
- Kuo, Meichun / Wechsler, Henry / Greenberg, Patty / Lee, Hang, 2003, The marketing of alcohol to college students: the role of low prices and special promotions. In: American Journal of Preventive Medicine, 25(3), 204–211.
- Labhart, Florian / Notari, Luca / Delgrande, Jordan M. (Sucht Info Schweiz), 2010, Du montant monétaire relatif à la consommation d'alcool des mineurs en Suisse en 2007, Lausanne. www.sucht-info.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/rr51_Estimation_montant_alcool_mineurs_2007.pdf (Stand: 26.09.2011)
- Mahon Pascal, 2011, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool: Questions de constitutionnalité (Avis de droit complémentaire à celui du 28 février 2011), Neuenburg, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00681/index.html (Stand: 15.09.2011).
- Mahon, Pascal, 2011, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool: Questions de constitutionnalité; Neuenburg, www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00680/index.html (Stand: 15.09.2011).
- Medienmitteilung der SBB vom 28. Januar 2008, www.sbb.ch/sbb-konzern/medien/archiv.newsdetail.2008-1-54127.html (Stand 05.09.2011)
- Nationales Programm Alkohol 2008–2012 (NPA), 2008, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bern, www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00596/index.html (Stand: 15.09.2011)
- Niederer, Ruedi / Korn, Kati / Lussman, Daniel / Kölliker, Miriam 2008, Marktstudie und Befragung junger Erwachsener zum Konsum alkoholhaltiger Mischgetränke (Alcopops), Olten 2008, www.fhnw.ch/wirtschaft/icc/forschung/forschung-ews/ergebnisbericht-alcopops.pdf (Stand: 15.09.2011).

Notari, Luca / Delgrande, Jordan M. / Maffli, E. (Sucht Info Schweiz), 2009, Zusammenfassende Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007, 2002, 1997 und 1992 hinsichtlich des Konsums von Tabak, Alkohol, Medikamenten und illegalen Drogen, Lausanne.

Poppelreuter, Stefan, 2009, Literaturanalyse und Ergebnisse einer Befragung von Schweizer Jugendlichen und Eltern zum Thema « Auswirkungen von Alkoholwerbung auf den jugendlichen Alkoholkonsum », Bonn.

Rehm, Jürgen / Roerecke, Michael / Patra, Jayadeep (ISGF), 2006, Alcohol-attributable mortality and burden of disease in Switzerland – Epidemiology and recommendations for alcohol policy, Zürich.

Ronksley, Paul / Brien, Susan / Turner, Barbara / Mukamal, Kenneth / Ghali William., 2011, Association of alcohol consumption with selected cardiovascular disease outcomes: a systematic review and meta-analysis, in: BMJ 2011, 342:d671.

ScHARR University of Sheffield, 2008: Alcohol pricing and promotion effects on consumption and harm, Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion, Part A: Systematic Review. Project Report for the Department of Health.

Schütze, Madlen (Hrsg.), 2011, Alcohol attributable burden of incidence of cancer in eight European countries based on results from prospective cohort study, in: BMJ 2011; 342:d1584.

Schweizer Biermarkt in Zahlen 2010,
www.bier.ch/deu/kennzahlen-wussten-sie.php (Stand:15.09.2011).

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, 2009, Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00690/index.html?lang=de
(Stand: 21.09.2011)

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, 2011, Verkauf (Detailhandel) und Ausschank (Gastronomie) alkoholischer Getränke Deutschland, Frankreich, Italien, Norwegen, Österreich, Tschechische Republik, Lausanne,
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00677/index.html (Stand:15.09.2011).

Sjögren, Jesper, En studie om jäst äpple och hur det påverkar älg och deras uppförandet i flocken, Norstedts Förlag, 1998

Sucht Info Schweiz (Hrsg.), 2011, Alkohol im Körper – Wirkung und Abbau, Heft 2, Lausanne 2011,
www.sucht-info.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/alkohol_koerper.pdf (Stand: 09.08.2011).

Thomas, Miriam / Harsch, Isabelle (KPMG), 2009, Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols. Analyse des derzeitigen Marktumfeldes und des erwarteten Einflusses einer Liberalisierung,
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00684/index.html (Stand: 15.9.2011).

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates 2009,
www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01400/index.html
(Stand: 15.09.2011).

Wicki, Matthias / Gmel, Gerhard (Sucht Info Schweiz), 2009, Alkohol-Intoxikationen Jugendlicher und junger Erwachsener. Ein Update der Sekundäranalyse der Daten Schweizer Hospitäler bis 2007, Lausanne.

World Health Organisation, European Status Report on Alcohol and Health 2010, www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/128065/e94533.pdf (Stand: 15.09.2011).

Zusatzbotschaft vom 26. November 2008 zur Botschaft vom 21. September 2007 zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EG-Programm MEDIA für die Jahre 2007–2013 und über einen Bundesbeschluss zur Finanzierung der Teilnahme; Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (BBl 2008 9105)

Metaanalysen zu den preislichen Massnahmen

- Adrian, M., Ferguson, B. S., & Her, M. (2001). Can alcohol price policies be used to reduce drunk driving? Evidence from Canada. *Substance Use and Misuse*, 36(13), 1923–1957.
- Anderson, P., Chisholm, D., & Fuhr, D. C. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, 373(9682), 2234–2246.
- Arranz, J. M. & Gil, A. I. (2008). Traffic accidents, deaths and alcohol consumption. *Applied Economics*, 20(41), 2583–2595.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Babor, T. F., Mendelson, H., Greenberg, I., & Kuehnle, J. (1978). Experimental analysis of the «happy hour»: effects of purchase price on alcohol consumption. *Psychopharmacology*, 58(1), 34–41.
- Babor, T. F., Mendelson, J. H., Uhly, B., & Souza, E. (1980). Drinking patterns in experimental and barroom settings. *Journal of Studies on Alcohol*, 41(7), 635–651.
- Brunet, A. R. (2007). Violence amongst juveniles in leisure areas: A comparative approach. In A. Recasens (Ed.), *Violence between young people in night-time leisure zones: A European comparative study* (pp. 9–30). Brussels: VUB Press.
- Chaloupka, F. J., Grossman, M., & Saffer, H. (2002). The effects of price on alcohol consumption and alcohol-related problems. *Alcohol Research and Health*, 26(1), 22–34.
- Chaloupka, F. J. & Wechsler, H. (1996). Binge drinking in college: the impact of price, availability, and alcohol control policies. *Contemporary Economic Policy*, 14(4), 112–124.
- Chikritzhs, T. N., Dietze, P. M., Allsop, S. J., Daube, M. M., Hall, W. D., & Kypri, K. (2009). The «alcopops» tax: heading in the right direction. *Medical Journal of Australia*, 190(6), 294–295.
- Chisholm, D., Rehm, J., Van Ommeren, M., & Monteiro, M. G. (2004). Reducing the global burden of hazardous alcohol use: a comparative cost-effectiveness analysis. *Journal of Studies on Alcohol*, 65(6), 782–793.
- Coate, D. & Grossman, M. (1988). Effects of alcoholic beverage prices and legal drinking ages on youth alcohol use. *Journal of Law and Economics*, 31(1), 145–171.
- Collins, D. J. & Lapsley, H. M. (2008). The avoidable costs of alcohol abuse in Australia and the potential benefits of effective policies to reduce the social costs of alcohol. National Drug Strategy Monograph no. 70 Retrieved 2 February, 2011, from [www.health.gov.au/internet/drugstrategy/publishing.nsf/Content/0A14D387E42AA201CA2574B3000028A8/\\$File/mono70.pdf](http://www.health.gov.au/internet/drugstrategy/publishing.nsf/Content/0A14D387E42AA201CA2574B3000028A8/$File/mono70.pdf)

- Cook, P. J. (1981). Effect of liquor taxes on drinking, cirrhosis, and auto accidents. In M. H. Moore & D. R. Gerstein (Eds.), *Alcohol and Public Policy* (pp. 463). Washington, DC: National Academy Press.
- Cook, P. J. (2007). *Paying the tab: the economics of alcohol policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cook, P. J. & Moore, M. J. (1993). Drinking and schooling. *Journal of Health Economics*, 12(4), 411–429.
- Cook, P. J. & Tauchen, G. (1982). The effect of liquor taxes on heavy drinking. *Bell Journal of Economics*, 12(2), 379–390.
- Dee, T. S. (1999). State alcohol policies, teen drinking and traffic fatalities. *Journal of Public Economics*, 72(2), 289–315.
- Deutsche Bundesregierung. (2005). Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Alkopopsteuergesetzes auf den Alkoholkonsum von Jugendlichen unter 18 Jahren sowie die Marktentwicklung von Alkopops und vergleichbaren Getränken, from www.midames-muenchen.de/downloads/artikel/4303335a27019.pdf
- Donnar, R. & Jakee, K. (2004). Australien beer wars and pub demand: How vertical restraints improved the drinking experience. *Applied Economics*, 36(1613–1622).
- Evans, W. N., Neville, D., & Graham, J. D. (1991). General deterrence of drunk driving: evaluation of recent American policies. *Risk Analysis*, 11(2), 279–289.
- Gallet, C. (2007). A meta-analysis of elasticities. *Australien Journal of Agricultural and Resource Economics*, 51, 121–136.
- Giesbrecht N., Demers A., Ogborne A., Room R., Soduto G., and Lindquist E. (eds) (2006). *Sober reflexions: commerce, public health, and the evolution of alcohol policy in Canada, 1980–2000*. Montreal, Canada: MacGill-Queen's University Press.
- Gmel, G., Wicki, M., Rehm, J., & Heeb, J. L. (2007). Estimating regression to the mean and true effects of an intervention in a four-wave panel study. *Addiction*, 103(1), 32–41.
- Grossman, M., Chaloupka, F. J., Saffer, H., & Laixuthai, A. (1994). Effects of alcohol price policy on youth: A summary of economic research. *Journal of Research on Adolescence*, 4, 347–364.
- Grossman, M. & Markowitz, S. (1999). *Alcohol regulation and violence on college campuses* NBER working Paper 7129. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gruenewald, P. J., Ponicki, W. R., Holder, H. D., & Romelsjo, A. (2006). Alcohol prices, beverage quality, and the demand for alcohol: quality substitutions and price elasticities. *Alcoholism Clinical and Experimental Research*, 30(1), 96–105.
- Heeb, J. L., Gmel, G., Zurbrugg, C., Kuo, M., & Rehm, J. (2003). Changes in alcohol consumption following a reduction in the price of spirits: a natural experiment in Switzerland. *Addiction*, 98(10), 1433–1446.
- Hughes, K., Anderson, Z., Morleo, M., & Bellis, M. A. (2008). Alcohol, nightlife and violence: the relative contributions of drinking before and during nights out to negative health and criminal justice outcomes. *Addiction*, 103(1), 60–65.

- Koski, A., Siren, R., Vuori, E., & Poikolainen, K. (2007). Alcohol tax cuts and increase in alcohol-positive sudden deaths: a time-series intervention analysis. *Addiction*, 102(3), 362–368.
- Kuo, M., Heeb, J. L., Gmel, G., & Rehm, J. (2003a). Does price matter? The effect of decreased price on spirits consumption in Switzerland. *Alcohol Clin Exp Res*, 27(4), 720–725.
- Kuo, M., Wechsler, H., Greenberg, P., & Lee, H. (2003b). The marketing of alcohol to college students: the role of low prices and special promotions. *American Journal of Preventive Medicine*, 25(3), 204–211.
- Laixuthai, A. & Chaloupka, F. J. (1993). Youth alcohol use and public policy. *Contemporary Policy Issues*, 11(4), 70–81.
- Mäkelä, P., Bloomfield, K., Gustafsson, N. K., Huhtanen, P., & Room, R. (2008). Changes in volume of drinking after changes in alcohol taxes and travellers' allowances: results from a panel study. *Addiction*, 103(2), 181–191.
- Mäkelä, P. & Österberg, E. (2009). Weakening of one more alcohol control pillar: a review of the effects of the alcohol tax cuts in Finland in 2004. *Addiction*, 104(4), 554–563.
- Markowitz, S. (2000). Criminal violence and alcohol beverage control: Evidence from an international study National Bureau of Economic research Working Paper Series No. 7481. New York: National Bureau of Economic Research.
- Markowitz, S., Chatterji, P., & Kaestner, R. (2003). Estimating the impact of alcohol policies on youth suicides. *Journal of Ment Health Policy and Economics*, 6(1), 37–46.
- Markowitz, S. & Grossman, M. (1998). Alcohol regulation and domestic violence towards children. *Contemporary Economic Policy*, 16, 309–320.
- Markowitz, S. & Grossman, M. (2000). The effects of beer taxes on physical child abuse. *Journal of Health Economics*, 19(2), 271–282.
- Mast, B. D., Benson, B. L., & Rasmussen, D. W. (1999). Beer taxation and alcohol-related fatalities. *Southern Economic Journal*, 66, 241–249.
- Meier, P., Booth, A., Stockwell, T., Sutton, A., Wilkinson, A., & Wong, R. (2008a). Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion: Part A: Systematic Reviews. Sheffield, UK: University of Sheffield.
- Meier, P., Brenna, A., Purshouse, R., Taylor, K., Rafia, R., Booth, A., et al. (2008b). Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion: Part B Modelling the Potential Impact of Pricing and Promotion Policies for Alcohol in England: Results from the Sheffield Alcohol Policy Model. Sheffield, UK: University of Sheffield.
- Niederer, R., Korn, K., Lussmann, D., & Kölliker, M. (2008). Marktstudie und Befragung junger Erwachsener zum Konsum alkoholhaltiger Mischgetränke (Alcopops) – Ergebnisbericht Retrieved 02.10., 2008, from URL: www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00600/04639/index.html?lang=de
- Ripatti, S. & Mäkelä, P. (2008). Conditional models accounting for regression to the mean in observational multi-wave panel studies on alcohol consumption. *Addiction*, 103(1), 24–31.

- Ruhm, C. J. (1996). Alcohol policies and highway vehicle fatalities. *Journal of Health Economics*, 15(4), 435–454.
- Saffer, H. & Grossman, M. (1987). Beer taxes, the legal drinking age, and youth motor vehicle fatalities. *Journal of Legal Studies*, 16(2), 351–374.
- Seeley, J. R. (1960). Death by liver cirrhosis and the price of beverage alcohol. *Canadian Medical Association Journal*, 83, 1361–1366.
- Sen, B. (2006). The relationship between beer taxes, other alcohol policies, and child homicide deaths. *Topics in Economic Analyses and Policy*, 6, 1–17.
- Sivarajasingam, V., Matthews, K., & Shepherd, J. (2006). Price of beer and violence-related injury in England and Wales. *Injury*, 37(5), 388–394.
- Skog, O. J. & Melberg, H. O. (2006). Becker's rational addiction theory: An empirical test with price elasticities for distilled spirits in Denmark 1911–31. *Addiction*, 101(10), 1444–1450.
- Thombs, D. L., Dodd, V., Pokorny, S. B., Omli, M. R., O'Mara, R., Webb, M. C., et al. (2008). Drink specials and the intoxication levels of patrons exiting college bars. *American Journal of Health Behavior*, 32(4), 411–419.
- Thombs, D. L., O'Mara, R., Dodd, V. J., Hou, W., Merves, M. L., Weiler, R. M., et al. (2009). A field study of bar-sponsored drink specials and their associations with patron intoxication. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 70(2), 206–214.
- Uhl, A. (2007). How to camouflage ethical questions in addiction research. In J. Fountain & D. Korf (Eds.), *Drugs in society: European perspectives* (pp. 116–130). Oxford: Radcliffe.
- van Hoof, J., van Noordenburg, M., & de Jong, M. (2008). Happy hours and other alcohol discounts in cafes: prevalence and effects on underage adolescents. *Journal of Public Health Policy*, 29(3), 340–352.
- Wagenaar, A. C., Maldonado-Molina, M. M., & Wagenaar, B. H. (2009a). Effects of alcohol tax increases on alcohol-related disease mortality in Alaska: time-series analyses from 1976 to 2004. *American Journal of Public Health*, 99(8), 1464–1470.
- Wagenaar, A. C., Salois, M. J., & Komro, K. A. (2009b). Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies. *Addiction*, 104(2), 179–190.
- Wells, S., Graham, K., & Purcell, J. (2009). Policy implications of the widespread practice of 'pre-drinking' or 'pre-gaming' before going to public drinking establishments: Are current prevention strategies backfiring? *Addiction*, 104(1), 4–9.
- Williams, J., Chaloupka, F. J., & Wechsler, H. (2005). Are there differential effects of price and policy on college students' drinking intensity? *Contemporary Economic Policy*, 23(78–80), *Contemporary Economic Policy*.
- Young, D. J. & Likens, T. W. (2000). Alcohol regulation and auto fatalities. *International Review of Law and Economics*, 20, 107–126.

Metaanalysen zu den Erhältlichkeitsbeschränkungen

- Anderson, P. & Baumberg, B. (2006). *Alcohol in Europe: A public health perspective*. London: Institute of Alcohol Studies.
- Anderson, P., Chisholm, D., & Fuhr, D. C. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, 373(9682), 2234–2246.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2010). *Alcohol : no ordinary commodity : research and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Chaloupka, F. J., Saffer, H., & Grossman, M. (1993). Alcohol-control policies and motor-vehicle fatalities. *Journal of Legal Studies*, 22, 161–186.
- Chaloupka, F. J. & Wechsler, H. (1996). Binge drinking in college: the impact of price, availability, and alcohol control policies. *Contemporary Economic Policy*, 14(4), 112–124.
- Chisholm, D., Doran, C., Shibuya, K., & Rehm, J. (2006). Comparative cost-effectiveness of policy instruments for reducing the global burden of alcohol, tobacco and illicit drug use. *Drug and Alcohol Review*, 25(6), 553–565.
- Cook, P. J. (2007). *Paying the tab: the economics of alcohol policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gmel, G., Kuntsche, E., Wicki, M., & Labhart, F. (2009). *Das European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD) in der Schweiz: Wichtigste Ergebnisse im Vergleich 2003 und 2007* Retrieved April, 2009, from <http://www.sfa-isp.ch/DocUpload/ESPAD2007.pdf>
- Grube, J. (2009). Environmental approaches to preventing adolescent drinking. In L. Scheier (Ed.), *Handbook of drug use etiology: Theory, methods, and empirical findings*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Grube, J. W. (1997). Preventing sales of alcohol to minors: results from a community trial. *Addiction*, 92 Suppl 2, S251–260.
- Grube, J. W. & Nygaard, P. (2005). Alcohol policy and youth drinking: overview of effective interventions for young people. In T. Stockwell, P. J. Gruenewald, J. W. Toumbourou & W. Loxley (Eds.), *Preventing Harmful Substance Use – The Evidence Base for Policy and Practice* (pp. 113–127). Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.
- Gruenewald, P. J. (2007). The spatial ecology of alcohol problems: niche theory and assortative drinking. *Addiction*, 102(6), 870–878.
- Her, M., Giesbrecht, N., Room, R., & Rehm, J. (1999). Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. *Addiction*, 94(8), 1125–1139.

Hibell, B., Andersson, B., Bjarnason, T., Ahlström, S., Balakireva, O., Kokkevi, A., et al. (2004). *The ESPAD Report 2003 – Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European Countries*. Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, CAN Council of Europe, Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group).

Holder, H. D. (1994). Alcohol availability and accessibility as part of the puzzle: Thoughts on alcohol problems and young people *The Development of Alcohol Problems: Exploring the Biopsychosocial Matrix of Risk* (Vol. NIAAA Research Monograph #26, pp. 249–254). Rockville, MD: National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism.

Huckle, T., Huakau, J., Sweetsur, P., Huisman, O., & Casswell, S. (2008). Density of alcohol outlets and teenage drinking: living in an alcogenic environment is associated with higher consumption in a metropolitan setting. *Addiction*, 103(10), 1614–1621.

Kypri, K., Bell, M. L., Hay, G. C., & Baxter, J. (2008). Alcohol outlet density and university student drinking: a national study. *Addiction*, 103(7), 1131–1138.

Livingston, M. (2008). A longitudinal analysis of alcohol outlet density and assault. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 32(6), 1074–1079.

Livingston, M., Chikritzhs, T., & Room, R. (2007). Changing the density of alcohol outlets to reduce alcohol-related problems. *Drug and Alcohol Review*, 26(5), 557–566.

Møller, L. (2002). Legal restrictions resulted in a reduction of alcohol consumption among young people in Denmark. In R. Room (Ed.), *The effects of Nordic alcohol policies: analyses of changes in control systems* (pp. 155–156). Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research.

Scheuber, N., Stucki, S., Landg, D., Guzman, D., Ayer, M., & Rihs-Middel, M. (2008). Übersicht zu Alkoholtastikäufen in der Schweiz 2000 bis 2007 – Abschlussbericht Retrieved März, 2009, from www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00600/04639/index.html?lang=fr

Schmid, H., Delgrande Jordan, M., Kuntsche, E., Kuendig, H., & Annaheim, B. (2008). *Der Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz – Ausgewählte Ergebnisse einer Studie, durchgeführt unter der Schirmherrschaft der Weltgesundheitsorganisation (WHO)/Consumption of psychoactive substances by school children in Switzerland – selected results of a study conducted under the patronage of the World Health Organisation (WHO)*. Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA)/Swiss Institute for the Prevention of Alcohol and Drug Problems (SIPA).

Scribner, R., Mason, K., Theall, K., Simonsen, N., Schneider, S. K., Towvim, L. G., et al. (2008). The contextual role of alcohol outlet density in college drinking. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 69(1), 112–120.

Shults, R., Elder, R. W., Sleet, D. A., Nichols, J. L., Alao, M. O., Carande-Kulis, V. G., et al. (2001). Reviews of evidence regarding interventions to reduce alcohol-impaired driving. *American Journal of Preventive Medicine*, 21(Suppl. 4), 66–88.

Sloan, F. A., Stout, E. M., Whetten-Goldstein, K., & Liang, L. (2000). *Drinkers, drivers, and bartenders: Balancing private choices and public accountability*. Chicago: University of Chicago Press.

Stockwell, T. & Chikritzhs, T. (2009). Do relaxed trading hours for bars and clubs mean more relaxed drinking? A review of international research on the impacts of changes to permitted hours of drinking. *Crime Prevention and Community Safety*, 11(3), 153–170.

Wagenaar, A. C. & Toomey, T. L. (2002). Effects of minimum drinking age laws: review and analyses of the literature from 1960 to 2000. *Journal of Studies on Alcohol*(14), 206–225.

Wagenaar, A. C. & Wolfson, M. (1994). Enforcement of the legal minimum drinking age in the United States. *Journal of Public Health Policy*, 15(1), 37–53.

Wagenaar, A. C. & Wolfson, M. (1995). Deterring sales and provision of alcohol to minors: a study of enforcement in 295 counties in four states. *Public Health Rep*, 110(4), 419–427.

Weitzman, E. R., Folkman, A., Folkman, M. P. H. K. L., & Wechsler, H. (2003). The relationship of alcohol outlet density to heavy and frequent drinking and drinking-related problems among college students at eight universities. *Health and Place*, 9(1), 1–6.

Metaanalysen zu den Werbebeschränkungen

- Anderson, P., de Bruijn, A., Angus, K., Gordon, R., & Hastings, G. (2009). Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: a systematic review of longitudinal studies. *Alcohol and Alcoholism*, 44(3), 229–243.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Blake, D. & Nied, A. (1997). The demand for alcohol in the United Kingdom. *Applied Economics*, 29, 1655–1672.
- Blecher, E. (2008). The impact of tobacco advertising bans on consumption in developing countries. *J Health Econ*, 27(4), 930–942.
- Center on Alcohol Marketing and Youth. (2003). *Drops in the bucket: Alcohol Industry «responsibility» advertising on television in 2001*. Washington, DC: CAMY.
- Collins, R., Schell, T., Ellickson, P., & McCaffrey, D. (2003). Predictors of beer advertising awareness among eighth graders. *Addiction*, 98(9), 1297–1306.
- Duffy, M. (2001). Advertising in consumer allocation models: Choice of functional form. *Applied Economics*, 33(4), 437–456.
- European Commission. (2007). *Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)* Retrieved 23 February, 2011, from http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_en.htm
- Franke, G. & Wilcox, G. (1987). Alcoholic beverage advertising and consumption in the United States. *Journal of Advertising*, 16(3), 22–30.
- Gallet, C. (2007). A meta-analysis of elasticities. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 51, 121–136.
- Gunter, B., Hansen, A., & Touri, M. (2008). *The representation of meaning in alcohol advertising and young people's drinking*. Leicester, UK: Department of Media and Communications, University of Leicester.
- Hastings, G. & Haywood, A. (1991). Social marketing and communication in health promotion. *Health Promotion International*, 6(2), 135–145.
- Haustein, S., Pohlmann, U., & Schreckenber, D. (2004). *Inhalts- und zielgruppenanalyse von Alkoholwerbung im deutschen Fernsehen (Content and target group analysis of alcohol advertising in German television)*. Bonn, Germany: Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (Federal Ministry of Health).
- Hill, L. & Casswell, S. (2004). Alcohol advertising and sponsorship: Commercial freedom or control in the public interest? In N. Heather & S. T. (Eds.), *The Essential Handbook of Treatment and Prevention of Alcohol Problems*. Chichester, UK: Wiley.
- Jernigan, D. H. (2006). *The extent of global alcohol marketing and its impact on youth*. A paper prepared for the World Health Organization. Washington, DC: Center on Alcohol Marketing and Youth.

- Kelly, K., Slater, M., & Karan, D. (2002). Image Advertisements' Influence on Adolescents' Perceptions of the Desirability of Beer and Cigarettes. *Journal of Public Policy and Marketing*, 21(2), 295–304.
- Martin, S. E., Snyder, L., Hamilton, M., Fleming-Milici, F., Slater, M., Stacy, A., et al. (2002). Alcohol advertising and youth. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 26(6), 900–906.
- Meier, P., Booth, A., Stockwell, T., Sutton, A., Wilkinson, A., & Wong, R. (2008). *Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion: Part A: Systematic Reviews*. Sheffield, UK: University of Sheffield.
- OFCOM. (2007). *Young people and alcohol advertising: An investigation of alcohol advertising following changes to the advertising code*. London: Office of Communications.
- Saffer, H. & Chaloupka, F. (2000). The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption. *J Health Econ*, 19(6), 1117–1137.
- Schaap, M., Kunst, A., Leinsalu, M., Regidor, E., Ekholm, O., Dzurova, D., et al. (2008). Effect of nationwide tobacco control policies on smoking cessation in high and low educated groups in 18 European countries. *Tobacco Control*, 17(4), 248–255.
- Selvanathan, E. (1989). Advertising and alcohol demand in the UK: Further results. *International Journal of Advertising*, 8, 181–188.
- Smith, L. & Foxcroft, D. (2009). The effect of alcohol advertising, marketing and portrayal on drinking behaviour in young people: systematic review of prospective cohort studies. *BMC Public Health*, 9(1), 51.
- Walters, E., Treno, A., & Grube, J. (2001). Alcohol advertising and youth: A focus group analysis of what young people find appealing in alcohol advertising. *Contemporary Drug Problems*, 20(4), 695–718.
- Zwarun, L. & Farrar, K. (2005). Doing what they say, saying what they mean: Self-regulatory compliance and depictions of drinking in alcohol commercials in televised sports. *Mass Communication and Society*, 8(4), 347–371.