

Eidgenössische Alkoholverwaltung  
Totalrevision  
Länggassstrasse 35  
3000 Bern 9

27. Oktober 2010

**Vernehmlassung zur Totalrevision des Alkoholgesetzes  
Entwurf eines Spirituosensteuergesetzes und eines Alkoholgesetzes: Stellungnahme von  
economiesuisse**

Sehr geehrter Herr Schmidt  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Schreiben vom 30. Juni 2010 haben Sie economiesuisse eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Totalrevision des Alkoholgesetzes eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, die wir gerne wahrnehmen. Unsere Stellungnahme basiert auf einer breit abgestützten Umfrage bei den interessierten Branchenverbänden.

**1 Allgemeine Bemerkungen**

economiesuisse begrüsst die Totalrevision des Alkoholgesetzes, namentlich die Liberalisierung des Spirituosen- und Ethanolmarktes. Diese Deregulierung ist, wie auch die Vereinfachung der Steuererhebung, längst fällig.

An Hand des geltenden Alkoholgesetzes zeigt sich exemplarisch, wie schwierig es ist, einmal beschlossene Gesetze zeitgemäss weiter zu entwickeln und anzupassen. Die Schaffung eines neuen Gesetzes bedarf deshalb einer eingehenden Prüfung. Vor diesem Hintergrund muss die Überführung des Alkoholgesetzes in zwei separate Gesetze, dem Spirituosensteuergesetz und dem neuen Alkoholgesetz kritisch beurteilt werden. Macht eine Teilung in zwei Gesetze Sinn, obwohl eine sachliche Zweiteilung nicht vollzogen werden kann? Der Steuersatz auf Spirituosen, festgeschrieben im neuen Spirituosensteuergesetz, wird nämlich auch in Zukunft den Gesundheitsschutz berücksichtigen. Zudem birgt ein neues Alkoholgesetz, das sich ausschliesslich den Public Health-Aspekten des Alkoholkonsums widmet, die Gefahr einer Überregulierung. Ein neues Gesetz wird in der Regel stetig ausgebaut. Aus diesem Grund plädiert die Wirtschaft für ein einheitliches, neues Spirituosensteuer- und Alkoholgesetz. Dieses neue Gesetz wird durch die zu begrüssenden Vereinfachungen kürzer werden als das bisherige Alkoholgesetz.

Betrachtet man die Entwicklung des Alkoholkonsums aus der Sicht der öffentlichen Gesundheit, so darf eine positive Bilanz gezogen werden: Der Alkoholkonsum ist in allen Formen rückläufig.<sup>1</sup> Dieses Verdikt ist umso erstaunlicher, wenn man sich zwei Tendenzen vor Augen führt. Erstens wurde der Zugang zum Alkohol erleichtert. Die Anzahl Verkaufsstellen ist gestiegen und die Ladenöffnungszeiten wurden ausgedehnt. Zugleich entwickelte sich durch die Liberalisierung der Gastgewerbebesetze die Gastronomie: Heute gibt es ein vielfältigeres Angebot an Lokalen mit ebenfalls längeren Öffnungszeiten. Zweitens ist das Alkoholangebot durch die zahlreichen Importwaren ausgebaut worden. Damit einhergehend sank das Preisniveau. Wenn besserer Zugang, erhöhte Angebotsmenge und tieferer Preis den Alkoholkonsum nicht massgeblich erhöhen konnten, darf von einem gesellschaftlichen Trend hin zu geringerem Alkoholkonsum ausgegangen werden. Dieser gesellschaftliche Trend sollte sich im neuen Gesetz widerspiegeln. Sonst besteht die Gefahr, dass auch das neue Alkoholgesetz, trotz Totalrevision, innert Kürze wieder zu einem „alten Zopf“ verkommt.

Mit dem Entwurf zum Alkoholgesetz will man in erster Linie den problematischen Alkoholkonsum und deren Folgen vermindern. Aus Sicht der Wirtschaft gibt es zwei Bereiche problematischen Alkoholkonsums: Der Alkoholkonsum von Jugendlichen generell sowie die Alkoholsucht. Der Alkoholkonsum von Jugendlichen kann man in einem bundesweiten Gesetz regeln, wie dies beispielsweise mit den Alterslimiten vorgesehen ist. Der Alkoholsucht dagegen ist mit einem Bundesgesetz nicht beizukommen. Da braucht es spezifische präventive Massnahmen. Wenn man dennoch versucht, die Alkoholsucht in einem Alkoholgesetz zu regeln, dann betreffen die Massnahmen die gesamte Bevölkerung. Es sind aber nur ca. 3% der Bevölkerung alkoholabhängig. Allfällige Eingriffe sind somit für 97% der Personen unnötig. Sie behindern lediglich Handel, Gewerbe und Konsum eines Gutes. Staatsinterventionen, die entweder nicht spezifisch oder zielführend sind, müssen aus der Sicht der Wirtschaft unbedingt vermieden werden. Die Wirtschaft lehnt deshalb viele vorgesehene Artikel ab.

## **2 Ungenügende Verfassungsgrundlage**

Das geltende Alkoholgesetz befasst sich mit der Herstellung gebrannter Wasser, ihrer Reinigung, ihrer Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr, ihrem Verkauf und ihrer fiskalische Belastung (Art. 1 geltendes AlkG). Die durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Erzeugnisse sind den Bestimmungen dieses Gesetzes heute nicht unterworfen, sofern ihr Alkoholgehalt 15 Volumenprozent, bei Naturweinen aus frischen Weintrauben 18 Volumenprozent nicht übersteigt (Art. 2 Abs. 2 geltendes AlkG). Somit fallen vergorene Getränke wie Wein, Apfelwein und Bier nicht in den Anwendungsbereich des geltenden Alkoholgesetzes.

Nach den Vorstellungen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung soll diese Unterscheidung zwischen Spirituosen und vergorenen Getränken nun aufgegeben werden. Das neue Alkoholgesetz soll für alle alkoholischen Getränke gelten. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung beruft sich hierbei auf die Artikel 105 und 118 der Bundesverfassung. Diese Verfassungsgrundlagen müssen in Frage gestellt werden.

In Art. 105 BV werden die Regelung und der Schutz der Gesundheit bei den gebrannten Wassern dem Bund übertragen. Der Verfassungsgeber wollte die Regelung der anderen alkoholischen Getränke bewusst den Kantonen überlassen. Ansonsten hätte er nämlich Art. 105 BV entsprechend auf die anderen alkoholischen Getränke erweitert. In seiner Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung hat der Bundesrat auf S. 314 ausdrücklich klargestellt, dass die Ausdehnung der Bundeskompetenz auf alle alkoholischen Getränke „im Rahmen der Nachführung“ nicht realisiert werden kann.

Eine weite Auslegung von Art. 118 Abs. 2 lit. a BV kommt als Verfassungsgrundlage ebenfalls nicht in

---

<sup>1</sup> Eidgenössische Alkoholverwaltung: Alkohol in Zahlen 2009, Seite 22.

Betracht. Denn auf Grund der *lex specialis* (Art. 105 BV) implizierte dies eine Umgehung des Willens des Verfassungsgebers. *economiesuisse* verlangt deshalb eine vertiefte Abklärung der Verfassungsmässigkeit für die Ausdehnung gesundheitspolitischer Forderungen auf Wein und Bier etc.

### **3 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

#### **a) Spirituosensteuergesetz**

##### **Art. 28** Alkoholanalysen

In Abs. 2 wird einem bundeseigenen Labor die Möglichkeit eingeräumt, für Dritte gewerbliche Leistungen zu erbringen.

Mit der Aufhebung des Einfuhrmonopols und der damit einhergehenden Privatisierung von *Alcosuisse* braucht es langfristig kein bundeseigenes Institut für Alkoholanalysen mehr. Dies wird im erläuternden Bericht auch erkannt (vgl. S. 60). Wir beantragen deshalb, Abs. 2 zu streichen. Allenfalls könnte man einen analogen Absatz in eine Übergangsregelung aufnehmen. Ein zeitlich unbeschränktes Bundeslabor würde aber die privatwirtschaftliche Institute konkurrieren.

##### **Art. 35** Wissensvermittlung

Durch Art. 35 kann der Bund die Aus- und Weiterbildung durch Beiträge unterstützen. Dieser Artikel ist ersatzlos zu streichen. Beiträge zur Aus- und Weiterbildung öffnen Tür und Tor für neue Subventionen. Im Sinne eines sparsamen Umganges mit den finanziellen Ressourcen der Eidgenossenschaft ist auf solche Ausgaben zu verzichten.

Antrag: Art. 35 ersatzlos streichen.

##### **Art. 42** Datenbekanntgabe an inländische Behörden

Aus Sicht produzierenden Branchen ist eine Bekanntgabe von Angaben über das Herstellen, Be- und Verarbeiten, Lagern und den Handel sowie das Ein- und Ausführen von Spirituosen und Ethanol sehr kritisch. Insbesondere Angaben zum Verbrauch und Verarbeitung sind zu unterlassen, sofern diese die Herstellungsprozesse beinhalten.

Antrag: Anstelle von „Angaben“ den spezifischeren Ausdruck „Mengenangaben“ verwenden. Damit kann sichergestellt werden, dass keine schützenswerten, prozessrelevanten Informationen ausgetauscht werden.

##### **Art. 63** Anpassung der Verwendungsverpflichtungen

Für das heute von *Alcosuisse* gelieferte Ethanol wurde bislang nur das Ursprungsland angegeben. *Alcosuisse* wurde in den Regulierungsdossiers als Lieferant angegeben. Der Hersteller blieb unbekannt. Mit der zu begrüssenden Monopolaufhebung und der damit einhergehenden Liberalisierung des Ethanolmarktes braucht es nun diese Information. Wir beantragen deshalb, den Hersteller auf die Lieferpapiere aufzuführen und somit eine Offenlegung der Produktkodifizierung zu erreichen.

## **b) Alkoholgesetz**

### **Art. 2** Begriffe

Für eine Gleichbehandlung von gebrannten und nicht-gebrannten Alkoholika ist unserer Ansicht nach die Verfassungsgrundlage nicht ausreichend. Alle Bestimmungen, welche Nicht-Spirituosen betreffen, müssten mit BV Art. 118 begründet werden. Wie oben dargelegt entspricht dies nicht dem Willen des Verfassungsgebers, da er sonst die *lex specialis* (Art. 105 BV) ausgeweitet hätte.

Wir beantragen, dass dieser Sachverhalt eingehend geprüft wird.

### **Art. 3 und 4** Werbung für Spirituosen und übrige alkoholische Getränke

Das Zusammenwirken von Bundesvorschriften und kantonalen Vorschriften führt zu einem gesetzgeberischen Dickicht, wenn in jedem Bundesgesetz sinngemäss steht:

*„Die Kantone können weitergehende Vorschriften erlassen.“*

Ein Bundesgesetz ist nur dann sinnvoll, wenn es zu einer einheitlichen, rechtlichen Regelung führt. Aus diesem Grund beantragen wir die ersatzlose Streichung von Art. 3 Abs. 6.

Wir bezweifeln die Verfassungsgrundlage für die Regelungen übriger alkoholische Getränke. Aus diesem Grund wird Art. 4 obsolet.

Antrag: Art. 3 Abs. 6 und Art. 4 ersatzlos streichen.

### **Art. 5** Bewilligungspflicht für den Einzelhandel

Art. 5 will die Bewilligungspflicht für den Einzelhandel auf sämtliche alkoholische Getränke ausweiten. Dafür ist kein Handlungsbedarf auf Bundesebene gegeben, da bereits 25 Kantone eine Bewilligungspflicht für alle alkoholischen Getränke in der Gastronomie bzw. in der Gastronomie und im Detailhandel kennen.

Antrag: Art. 5 ersatzlos streichen.

### **Art. 6** Einzelhandel

Art. 6 Abs. 1 Punkt b verbietet die unentgeltliche Abgabe alkoholischer Getränke. Dieser Passus geht viel zu weit und birgt eine grosse Rechtsunsicherheit. Könnten demnach bei Betriebsbesichtigungen von Alkoholproduzenten keine Getränke mehr abgegeben werden? Wie sähe es aus bei der heute üblichen Bewirtung an den Ständen im Rahmen der Messen?

Falls dieser Absatz dem Jugendschutz dienen soll, verweisen wir auf Art. 8. Dieser Absatz verhindert eine Umgehung des Jugendschutzes durch Degustationen u.ä.

Art. 6 Abs. 2 gibt den Kantonen die Kompetenz, den Einzelhandel weiteren Beschränkungen zu unterwerfen. Die Kantone haben bereits heute die Möglichkeit, in der Alkoholprävention aktiv zu werden. Auf diese Kompetenz ist somit zu verzichten, weil sie unnötig ist. Darüber hinaus erschwert dieser Passus eine einheitliche gesetzliche Regelung für die gesamte Schweiz.

Antrag: Art. 6 Abs. 1 Punkt b und Abs. 2 ersatzlos streichen

## **Art. 9** Testkäufe

economiesuisse betrachtet das Instrument der Testkäufe als zielführend. Die Erfahrung zeigt, dass die Testkäufe zur vermehrten Beachtung der Altersvorschriften beitragen. Dadurch können die Verkaufsstellen den gesetzlichen Auftrag besser erfüllen und einen wichtigen Beitrag zum Jugendschutz leisten. Aus diesem Grund haben etliche Branchen freiwillige Testverkäufe durchgeführt.

Die Branchen beklagen sich jedoch immer wieder über die Qualität der unfreiwilligen Testkäufe. So kommt es beispielsweise vor, dass jugendliche Tester bewusst alt aussehend gemacht oder ausserordentliche Kauf- bzw. Verkaufssituationen inszeniert werden. Solchen Spezialmethoden sind nicht zielführend. Wir beantragen deshalb, die in Art. 9 Abs. 2 aufgelisteten Kriterien im Detail und verbindlich zu regeln.

Ein Problem für die Branchen ist insbesondere Art. 9 Abs. 1, weil dadurch jede Behörde Testkäufe durchführen darf. Heute herrscht ein Wildwuchs bei der Durchführung von Testverkäufen. Hier müssen Schranken gesetzt werden. Testkäufe sollen nur durch Behörden durchgeführt werden, deren Aufgabe die Überwachung der Einhaltung der Altersvorschriften ist. Im Regelfall sind dies allein die Strafverfolgungsbehörden.

Schliesslich muss ein gesetzgeberisches Mittel gegen die zu hohe Zahl durchgeführter Testverkäufe gefunden werden. Das Verhältnismässigkeitsprinzip muss gewahrt bleiben. Breit angelegte Testkäufe durch Minderjährige führen zu hohen Kontrollkosten und verbessern den Jugendschutz nur in geringem Masse. Sinnvoller ist es, die Testkäufe dort zu ermöglichen, wo entweder ein begründeter Verdacht besteht, dass die Jugendschutzbestimmungen systematisch umgangen werden, oder bei Betrieben, deren Angebot sich grundsätzlich an ein minderjähriges Publikum richtet.

Art. 9 Abs. 1 könnte wie folgt eingeschränkt werden:

„Die kantonalen und kommunalen Strafverfolgungsbehörden können Testkäufe durchführen oder durchführen lassen in Betrieben,

- a. bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie die Jugendschutzbestimmungen systematisch umgehen;
- b. bei Betrieben, deren Angebot sich grundsätzlich an ein minderjähriges Publikum richtet.

Die Testverkäufe dürfen nur von beauftragten Stellen durchgeführt werden.

Sie können Widerhandlungen ...“

## **Art. 10** Kostendeckende Preise

Das Gebot von kostendeckenden Preisen lehnt die Wirtschaft strikte ab. Es handelt sich um ein unspezifisches Instrument der Alkoholprävention, das zudem äusserst schwierig umzusetzen ist. Dieser Eingriff in die Preispolitik der Unternehmen ist ein schwerwiegender ordnungspolitischer Fehler. Eine solche Regulierung kann durch das gesundheitspolitische Ziel der Alkoholprävention keinesfalls gerechtfertigt werden. Zudem sind wir überzeugt, dass kostendeckende Preise keinen Beitrag zur Volksgesundheit leisten können (vgl. allgemeine Bemerkungen).

Antrag: Art. 10 ersatzlos streichen.

**Art. 12** Weitere Massnahmen zur Einschränkung des problematischen Alkoholkonsums

Art. 12 ermöglicht dem Bund, Projekte und Aktivitäten zur Einschränkung des problematischen Alkoholkonsums von gesamtschweizerischem oder überregionalem Interesse mit Beiträgen unterstützen. Diese Möglichkeit soll ersatzlos gestrichen werden. Sie öffnet Tür und Tor für neue Subventionen. Im Sinne eines sparsamen Umganges mit den finanziellen Ressourcen der Eidgenossenschaft ist auf solche Ausgaben zu verzichten.

Antrag: Art. 12 ersatzlos streichen.

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Dr. Rudolf Minsch  
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Fridolin Marty  
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik & Bildung