Rohstoff

Datum 30. Juni 2010

Totalrevision des Alkoholgesetzes: Wichtigste Elemente des vorgeschlagenen Paradigmenwechsels

1. Ausgangslage

Das Alkoholgesetz (SR 680) stammt aus dem Jahr 1932 und gehört damit zu den ältesten Gesetzen des Bundes. Trotz mehrerer Teilrevisionen wird das Gesetz den heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Realitäten nicht mehr gerecht.

Der Bundesrat hat die Totalrevision des Alkoholgesetzes in seiner Planung für die aktuelle Legislatur (BBl 2008 820) vorgemerkt. Mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens setzt der Bundesrat dieses Vorhaben um.

Am 22. April 2009 hat der Bundesrat erstmals im Rahmen eines Aussprachepapiers zur Totalrevision des Alkoholgesetzes Stellung genommen. Er bejahte den Verzicht auf das Bundesmonopol zur Herstellung sowie auf das Bundesmonopol zur Einfuhr von Ethanol und verlangte, dass der Bund sich so rasch als möglich und vollständig aus dem Ethanolmarkt zurückzieht. Auch das Monopol des Bundes zur Herstellung von Spirituosen soll abgeschafft werden. Zudem sollen die gesundheitspolitisch motivierten Handels- und Werbebeschränkungen für Spirituosen überprüft und allenfalls ergänzt werden. Der Bundesrat hat weiter die Prüfung einer rechtlichen Grundlage für Testkäufe, für gezielte Massnahmen gegen Billigstpreisangebote, für die Abgabe von alkoholischen Getränken zu mindestens kostendeckenden Preisen (vgl. Art. 10 Abs. 1 AlkG) sowie für zeitlich und örtlich begrenzte alkoholfreie Zonen beschlossen. Auch die Ablösung des geltenden Alkoholgesetzes durch ein Spirituosensteuergesetz einerseits und ein neues Alkoholgesetz anderseits sollte geprüft werden.

Kommunikation EFD
Bundesgasse 3, 3003 Bern
Tel. +41 31 322 60 33
Fax +41 31 323 38 52
www.efd.admin.ch www.dff.admin.ch

2. Grundzüge der Vernehmlassungsvorlage

Im Rahmen der Vernehmlassung legt der Bundesrat zwei neue Gesetze vor:

- Das *Spirituosensteuergesetz (SStG)* regelt die Erhebung und Kontrolle der auf Spirituosen und Ethanol zu Konsumzwecken erhobenen Verbrauchssteuer.
- Das *Alkoholgesetz (AlkG)* fasst die in verschiedenen Gesetzen geregelten, für alkoholische Getränke geltenden Handels- und Werbebestimmungen zusammen und stellt sie unter einheitliche Vollzugszuständigkeit.

Mit dieser Dualität lassen sich steuerliche und gesundheitspolitische Interessen des Bundes gesetzlich trennen. Mit dem neuen Alkoholgesetz schafft der Bundesrat zudem eine wichtige Voraussetzung für eine erhöhte Effizienz und Effektivität der eidgenössischen Alkoholpolitik. Zudem trägt es den geänderten Handels- und Konsumgegebenheiten Rechnung und berücksichtigt den seit dem 1. Januar 2000 geltenden Verfassungsauftrag gemäss Art. 105 BV, wonach der Bund verpflichtet ist, bei der Gesetzgebung den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen (vorher: Pflicht zur Verbrauchs- und Angebotsreduktion «gebrannter Wasser»).

Neben diesen Neuerungen werden im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes unter anderem

- der Ethanol- und Spirituosenmarkt liberalisiert (Verzicht auf drei Bundesmonopole und auf 41 der 43 Bewilligungen);
- das Steuer- und Kontrollsystem optimiert (massive Reduktion der Steuerpflichtigen; Abbau bzw. Vereinheitlichung der Sonderbestimmungen; Übergang zur risikoorientierten Kontrolle) und
- die Aufgabenerfüllung neu organisiert;
- den gesundheitspolitischen Erfordernissen mit einem erweiterten Instrumentarium nachgekommen.

3. Übersicht über den Entwurf des Spirituosensteuergesetzes (SStG)

Das SStG konzentriert sich auf die Erhebung und Kontrolle der auf Spirituosen bzw. Ethanol zu Konsumzwecken erhobenen Verbrauchssteuer (neu Spirituosensteuer genannt) und wird konsequent auf fiskalische Interessen des Bundes ausgerichtet. Das gesundheitspolitische Motiv der Spirituosensteuer wird insofern verstärkt, als deren Festsetzung explizit von gesundheitspolitischen Überlegungen abhängig erklärt wird.
Für die Liberalisierung des Ethanolmarktes von Bedeutung ist primär der Verzicht auf das bisher vom Bund beanspruchte und von der EAV wahrgenommene Importmonopol. Im Rahmen dieses Monopols führt Alcosuisse, das Profitcenter der EAV, jährlich aus vier Kontinenten rund 50 Mio. Liter Ethanol ein und verkauft sie an rund 2000 Abnehmer im Inland. Eine im Auftrag der EAV durchgeführte Studie von KPMG geht davon aus, dass sich eine Liberalisierung des Ethanolmarktes positiv auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken wird.
Entsprechend dem bundesrätlichen Beschluss vom 22. April 2009 verzichtet das SStG auch auf das Monopol zur Herstellung von Ethanol sowie auf das Monopol zur Herstellung von Spirituosen.

Rohstoff

Mit der Aufhebung der drei Monopole werden die schweizerischen Marktverhältnisse denjenigen der meisten europäischen Staaten angeglichen.
Zu einer Liberalisierung des Marktes trägt auch der Verzicht auf 41 der 43 Bewilligungen bei, die auf der geltenden Alkoholordnung des Bundes basieren. Inskünftig sind nur noch die Verwendung von steuerfrei bezogenem undenaturiertem Ethanol (Verwendungsverpflichtung) sowie der Betrieb von Steuerlagern bewilligungspflichtig.
Das System zur Erhebung der Spirituosensteuer wird grundlegend entschlackt: Durch Systemoptimierungen werden inskünftig statt der derzeit rund 48 000 Steuerpflichtigen nur noch ca. 3000 Steuerpflichtige zu verzeichnen sein – und dies ohne Einfluss auf das Steueraufkommen. Zudem werden Sonderregelungen bei der Steuerpflicht und bei den steuerlichen Privilegien zugunsten einheitlicher Regelungen abgeschafft.
Diese Neuerungen ermöglichen weitreichende Vereinfachungen des Kontrollsystems und führen zu einer erheblichen Reduktion des damit verbundenen Verwaltungsaufwands, ohne die Steuersicherung zu gefährden.
Die Marktliberalisierung bedingt neue Kontrollinstrumente. Bewusst sieht die Vorlage Instrumente vor, die bereits in andern Rechtsbereichen Anwendung finden und sich dort bewährt haben, so die Meldepflicht und Aufnahme in ein öffentliches Register (Alkoholregister) analog Biersteuergesetz sowie die Verwendungsverpflichtung analog Mineralölsteuergesetz.

a) Der Meldepflicht untersteht inskünftig, wer Spirituosen oder Ethanol herstellen oder importieren will. Die Berechtigung dazu entsteht mit dem Eintrag in das Alkoholregister. Gleiches gilt für den Grosshandel (Verkauf an Wiederverkäufer) mit Ethanol und Spirituosen.
b) Der von der Spirituosensteuer befreite Import, Handel und Verbrauch von undenaturiertem Ethanol setzt eine sogenannte Verwendungsverpflichtung voraus, in der sich der Inhaber gegenüber dem Staat schriftlich verpflichtet, das erhaltene Ethanol
   - nicht Konsumzwecken zuzuführen und
   - nur an Empfänger weiterzugeben, die gemäss Alkoholregister aufgrund einer Verwendungsverpflichtung zum Bezug von undenaturiertem und unversteuertem Ethanol berechtigt sind oder ein Steuerlager führen.

Ein Verstoss gegen die Verwendungsverpflichtung wird strafrechtlich geahndet; die nicht verpflichtungsgemäss verwendete Ware ist zudem zu versteuern.

4. Übersicht über den Entwurf des Alkoholgesetzes (AlkG)

Das neue AlkG führt die bisher im Alkoholgesetz für Spirituosen bzw. im Lebensmittelrecht für Spirituosen, Bier und Wein aufgestellten Handels- und Werbebeschränkungen zusammen. Die Handelsbestimmungen werden weitgehend vereinheitlicht – vorbehältlich gewisser Sonderregelungen wie zum Beispiel Abgabealter (18/16) oder Lockvogelangebote (verboten für Spirituosen, zeitlich beschränkt zulässig für Bier und Wein). In der Werbung sieht das AlkG unterschiedliche Regelungen für Spirituosen bzw. für Bier und Wein vor. Damit trägt der Bundesrat dem letztjährigen Parlamentsentscheid zum MEDIA-Abkommen Rechnung, wonach in Radio und Fernsehen für Spirituosen weiterhin ein Werbeverbot gilt, während Bier- und Weinwerbung als zulässig erklärt wird.

Rohstoff

Hinsichtlich des Handels und der örtlichen Werbebeschränkungen können die Kantone weitergehende Massnahmen vorsehen.

a) Zur Notwendigkeit des AlkG

Für den Erlass dieses Gesetzes sprechen die folgenden Überlegungen:

Neuer Auftrag der Verfassung

- Bis Ende 1999 verlangte die Bundesverfassung mit Art. 32bis, die Alkoholgesetzgebung «so zu gestalten, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert.» Die neue Verfassung verpflichtet den Bund mit Art. 105 BV, «den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums» Rechnung zu tragen. Damit verzichtet der Bund auf die Strategie der Angebotsbeschränkung und stellt die Spirituosen marktlich den andern alkoholischen Produkten gleich.

Effizienz und Effektivität in der Alkoholpolitik des Bundes

- Der Bund orientiert sich in der Präventionspolitik (NPA; SIKO+; Via Sicura usw.) auf der einen und in der Gesetzgebung auf der andern Seite an unterschiedlichen Zielgrössen: In der Präventionspolitik fokussiert er die alkoholischen Getränke in ihrer Gesamtheit, in der Gesetzgebung die einzelnen alkoholischen Getränke.

  Diese fehlende Zielabgleichung steht jedoch einer kohärenten Alkoholpolitik entgegen.
- Bei der Regulierung des Marktes für alkoholische Getränke bestehen auf Bundesebene materielle Doppelregelungen. Damit einher gehen auf eidgenössischer Ebene Mehrfachzuständigkeiten im Vollzug. Mit Vollzugsaufgaben betraut sind auch die Kantone, wobei deren Zuständigkeit unterschiedlich ist, je nach dem, ob es sich um Spirituosen, Bier oder Wein handelt.

  Die heutige Aufgabenorganisation steht einem wirtschaftlichen Vollzug entgegen und führt bei den Anwendern in der Tendenz zu unnötigen Verunsicherungen.

Ausrichtung auf die kantonale Praxis

- Die Kantone haben im Verlaufe der letzten Jahre fast durchwegs auf eine rechtliche Sonderbehandlung der Spirituosen im Handel verzichtet, soweit dies das Bundesrecht zulässt.

  Eine rechtliche Gleichbehandlung der alkoholischen Getränke im Handel entspricht somit der heutigen kantonalen Praxis.

Recht als Abbild von Handel und Konsum

- Umsatzmässig dominieren Grossverteiler den Einzelhandel. Sie bieten - wie auch die meisten Restaurants und Bars - alle Sorten alkoholischer Getränke an. Die im Grundsatz unterschiedlichen Handels- und Werbebeschränkungen für Spirituosen bzw. für Bier und Wein entsprechen der tatsächlichen Situation auf dem Markt nicht mehr.
- Gemessen am reinen Alkohol beläuft sich der Konsumanteil der Spirituosen gerade noch auf knapp 20 Prozent, während auf Bier und Wein 30 bzw. 50 Prozent des konsumierten Alkohols entfallen. Tatsächlich fokussiert das

geltende Recht jedoch die Spirituosen und belegt sie mit einem rigiden Regulierungskorsett. Bier und Wein unterstehen demgegenüber deutlich weniger strengen Regelungen. Der Absatz von Wein wird sogar gefördert.

- Alle Altergruppen konsumieren sämtliche Sorten alkoholischer Getränke. Dies belegt eine repräsentative Umfrage des Link-Instituts.

  Es besteht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, der sich sowohl anbieter- wie nachfrageseitig aus den heutigen Marktverhältnissen ergibt.

Das neue Alkoholgesetz bietet die Chance in Richtung einer für alle alkoholischen Getränke weitgehend gleichermassen geltenden Marktregulierung, diese mit den Gegebenheiten des Marktes in Einklang zu bringen und den Vollzug effizienter und effektiver zu organisieren. Der Bundesrat erachtet das Alkoholgesetz als unabdingbar für eine kohärente Alkoholpolitik.

b) Die neuen Handelsbestimmungen des AlkG

Die neuen Handelsbestimmungen verfolgen vier Ziele: Sie sollen (1) eine Verleitung zum Alkoholmehrkonsum verhindern, (2) ein Ausweichen auf günstige, alkoholfreie Getränke auch in Ausschankbetrieben ermöglichen, (3) dem Schutz der Jugend dienen und (4) einen kontrollierbaren Handel gewährleisten.
Der BR will das Alkoholismus-Problem unter Jugendlichen mit effizienten und kostengünstigen Massnahmen, die einfach umsetzbar sind, angehen.
Anstelle neuer Massnahmen gegen Billigstpreisangebote schlägt der Bundesrat vor, die bisher nur für Spirituosen geltende Pflicht kostendeckender Preise zu optimieren und auf alle alkoholischen Getränke anwendbar zu erklären. Damit lassen sich zwar Billigangebote nicht per se ausschliessen. Ausgeschlossen werden können jedoch alle Formen von Angeboten zu offensichtlich untersetzten Preisen, die die Kundschaft zum Kauf bzw. Konsum verleiten sollen, wie dies bei Gratis-Angeboten oder Angeboten zu tiefen Fantasiepreisen der Fall ist.
Das Alkoholgesetz liefert eine gesetzliche Grundlage für Alkohol-Testkäufe. Testkäufe sind das einzige mit vertretbarem Aufwand einsetzbare Instrument zur Kontrolle des für Bier und Wein bzw. für Spirituosen geltenden Abgabealters 16/18. Mit der Schaffung dieser Rechtsgrundlage sollen die zeitweilig festgestellten Unsicherheiten über die Zulässigkeit von Testkäufen ausgeräumt werden.

Nicht im Gesetzesentwurf berücksichtigt worden sind die im Rahmen des bundesrätlichen Auftrags vom 22. April 2009 geprüften Massnahmen gegen Billigstpreisangebote (Erhöhung Spirituosensteuer, Einführung einer Lenkungsabgabe oder eines gesetzlichen Mindestpreises). Massnahmen, die sich gezielt gegen Billigstpreisangebote richten und nicht zu einer allgemeinen Verteuerung aller alkoholischen Getränke führen, verzerren den Wettbewerb, sei dies, indem sie lediglich ein einzelnes der alkoholischen Getränke verteuern, sei dies, indem sie einen unerwünschten Anreiz zum Ausbau des Angebots im tieferen Preissegment zulasten höher-preislicher Angebote setzen oder zu einer Inversion der Preisstruktur führen. Zudem stellen diese Massnahmen eine indirekt diskriminierende Form einer Besteuerung dar, was gemäss Art. 18 des Freihandelsabkommen der Schweiz mit der EU verboten ist. Um einen verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff in die Preisbildung handelt es sich zudem bei den Mindestpreisen. Im Besonderen die Lenkungsabgaben sind – je nach

Rohstoff

zugrunde gelegtem Erhebungsszenario – mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden und können ab einer gewissen Höhe für Bund und Kantone deutliche Mindereinnahmen bei der Verbrauchssteuer auf Spirituosen und Bier nach sich ziehen.

Was die alkoholfreien Zonen anbelangt, räumt die Bundesverfassung dem Bund zwar die Kompetenz zur Regelung des Handels ein. Die Regelung des Konsums liegt jedoch in der Zuständigkeit der Kantone. Alkoholfreie Zonen, in denen der Handel mit alkoholischen Getränken verboten, der Konsum aber erlaubt ist, erachtet der Bundesrat aufgrund von Problemen des Vollzugs in der Praxis als nicht umsetzbar. Er verzichtet deshalb auf die Schaffung einer bundesrechtlichen Grundlage für örtlich und zeitlich beschränkte, alkoholfreie Zonen. Die Kompetenz zum Erlass entsprechender Bestimmungen liegt bei den Kantonen. Da eine entsprechende Rechtsgrundlage bisher fehlt, wurde ein „Musterartikel“ für die Kantone verfasst.

c) Die neuen Werbebestimmungen des AlkG

Seit 1. Februar 2010 untersteht die Werbung für alkoholische Getränke in Radio und Fernsehen neuen Bestimmungen, die je unterschiedliche Regelungen für Spirituosen bzw. für Bier und Wein vorsehen. Entsprechend soll auch die Werbung für alkoholische Getränke auf den andern Werbeträgern unterschiedlich – d.h. für Spirituosen strenger bzw. für Bier und Wein weniger streng – geregelt werden. Auch hier räumt der Gesetzesentwurf den Kantonen die Kompetenz zu weitergehenden Regelungen ein, jedoch begrenzt auf örtliche Beschränkungen.

5. Künftige Organisation der EAV

Die Aufgaben der EAV erfahren mit diesen Neuerungen erhebliche Veränderungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Organisation: Das bisher mit der Ausübung des Importmonopols für Ethanol betraute Profitcenter der EAV, Alcosuisse, soll privatisiert werden. Über die Modalitäten eines Verkaufs von Alcosuisse bzw. über allfällige Rückfallszenarien wird der Bundesrat bei Verabschiedung der Verkaufsstrategie entscheiden können. Mit Wegfall des Imports und Vertriebs von Ethanol entfällt ein Grossteil jener Aufgaben, die eine Fortführung der EAV als selbständige Anstalt rechtfertigen würden. Die EAV ist deshalb, entsprechend den Grundsätzen, die der Bundesrat im Rahmen des Corporate-Governance-Berichts vom 13. September 2006 für die Organisation der Bundesaufgaben festgelegt hat, in die zentrale Bundesverwaltung zu überführen. Die Vernehmlassung wird Aufschluss geben, mit welchen Aufgaben in Zukunft zu rechnen sein dürfte und wie deren Vollzug im föderalistischen Kontext zu erfolgen hat. Mit diesen wichtigen Grundlagen wird es sodann möglich sein, die Zukunft der EAV auf der Basis von Organisationsmodellen näher auszugestalten. Im Vordergrund stehen Modelle der EAV

- als neues Bundesamt;
- als Teil eines bestehenden Bundesamtes oder
- als Teile mehrerer bestehender Bundesämter.

Der Modellentscheid wird voraussichtlich im Rahmen der Botschaft zu fällen sein. Bis dahin trifft die EAV alle möglichen Vorkehrungen für eine problemlose Reintegration, ohne einer möglichen Modellvariante vorzugreifen. So übernimmt die EAV

schrittweise die für die Bundesverwaltung geltenden Standards, so beim öffentlichen Auftritt (CD Bund seit 1. Januar 2009 übernommen), bei der Rechnungslegung (NRM), im Beschaffungswesen, beim Personal sowie bei den Ressourcen (E-Gov). Zudem optimiert sie bestehende Schnittstellen zu diversen bundesinternen Akteuren.

Auskunft: Alexandre Schmidt, Direktor EAV, Tel: 031 309 12 64