

00.000

**Totalrevision des Alkoholgesetzes  
Erläuternder Bericht zum Entwurf des Bundesgesetzes  
über die Besteuerung von Spirituosen und Ethanol (Spiri-  
tuosensteuergesetz, SStG)  
vom ...**

## Übersicht

*Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes, für dessen Vollzug die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) zuständig ist, legt der Bundesrat zwei Gesetzesentwürfe vor:*

- a. Das Spirituosensteuergesetz (SStG) regelt die Erhebung und Kontrolle der auf Spirituosen und Ethanol zu Konsumzwecken erhobenen Verbrauchssteuer.*
- b. Das Alkoholgesetz (AlkG) stellt Vorschriften für die Regulierung des Marktes mit alkoholischen Getränken auf.*

*Mit dieser Lösung lassen sich im Bereich der Spirituosensteuer Konflikte zwischen fiskal- bzw. gesundheitspolitischen Zielen reduzieren und im Bereich des Marktes mit alkoholischen Getränken eine kohärente Regulierungspolitik sicherstellen.*

*Das SStG regelt – im Gegensatz zum Alkoholgesetz – nur noch die Erhebung und Kontrolle der Verbrauchssteuer auf Spirituosen bzw. Ethanol zu Konsumzwecken (neu Spirituosensteuer genannt), und wird konsequent auf fiskalische Interessen des Bundes ausgerichtet. Dem gesundheitspolitischen Motiv der Spirituosensteuer wird Rechnung getragen, indem die Festsetzung ihrer Höhe explizit von gesundheitspolitischen Überlegungen abhängig erklärt wird.*

*Mit dem SStG wird der Spirituosen- und Ethanolmarkt liberalisiert: Von Bedeutung ist primär der Verzicht auf das bisher vom Bund beanspruchte und von der EAV wahrgenommene Importmonopol auf Ethanol. Eine im Auftrag der EAV durchgeführte Studie von KPMG kommt zum Schluss, dass sich eine Liberalisierung des Ethanolmarktes positiv auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken wird. Neben diesem Monopol verzichtet der Bund auch auf das Monopol zur Herstellung von Ethanol sowie auf das Monopol zur Herstellung von Spirituosen. Mit diesen Massnahmen werden die schweizerischen Marktverhältnisse denjenigen fast aller europäischen Staaten angeglichen. Zu einer Liberalisierung des Marktes trägt auch der Verzicht auf 41 der 43 Bewilligungen bei, die auf der heutigen Alkoholordnung des Bundes basieren.*

*Das System zur Erhebung der Spirituosensteuer wird grundlegend entschlackt: Durch Systemoptimierungen werden inskünftig ohne Einfluss auf das Steueraufkommen statt der derzeit rund 48 000 Steuerpflichtigen nur noch ca. 3000 Steuerpflichtige zu verzeichnen sein. 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.*

*Der Verzicht auf die Monopole bedingt neue, jedoch weniger weit gehende Kontrollinstrumente. Bewusst sieht die Vorlage Instrumente vor, die bereits in andern Rechtsbereichen Anwendung finden, so die Meldepflicht und Aufnahme in ein öffentliches Register (Alkoholregister) analog Biersteuergesetz sowie die Verwendungsverpflichtung analog Mineralölsteuergesetz.*

*Der Meldepflicht untersteht inskünftig, wer Spirituosen oder Ethanol herstellen oder importieren will. Die Berechtigung dazu entsteht mit der Aufnahme in das Alkoholregister. Gleiches gilt für den Grosshandel (Verkauf an Wiederverkäufer) mit Spirituosen und Ethanol.*

*Der von der Spirituosensteuer befreite Import, Handel und Verbrauch von Spirituosen sowie von undenaturiertem Ethanol setzt eine sogenannte Verwendungsverpflichtung voraus, in der sich der Inhaber gegenüber dem Staat schriftlich verpflichtet, die erhaltene Ware*

- *nicht Konsumzwecken zuzuführen und*
- *nur an Empfänger weiterzugeben, die gemäss Alkoholregister aufgrund einer Verwendungsverpflichtung zum Bezug von undenaturierter und unversteuerter Ware berechtigt sind oder ein Steuerlager führen.*

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>7</b>
<b>2 Einleitung: Alkohol – ein vielfältiges Gut</b>	<b>8</b>
2.1 Alkohol zu gewerblich-industriellen Zwecken	10
2.2 Alkohol als Treibstoff (Bioethanol)	10
2.3 Alkohol als Konsumgut	12
2.4 Spirituosen	14
2.5 Bier und Wein	18
<b>3 Alkoholpolitik des Bundes</b>	<b>19</b>
3.1 Grundlagen und Entwicklung	19
3.1.1 Strategie der Produktionsverknappung	19
3.1.2 Strategie der Erhältlichkeitsbeschränkung: Übergang zur Marktregulierung	20
3.1.3 Nationales Programm Alkohol (NPA)	22
3.2 Zuständigkeiten	23
3.2.1 Überblick	23
3.2.2 Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)	23
<b>4 Ziele der Totalrevision</b>	<b>24</b>
<b>5 Optimierung der Gesetzessystematik</b>	<b>25</b>
5.1 Situation	25
5.1.1 Doppelregelungen	25
5.1.2 Fokus Marktregulierung: Unterschiedliche Regelungen für (fast) Gleiches	26
5.1.3 Fokus Spirituosensteuer: Latenter Zielkonflikt	30
5.2 Neuerung	31
<b>6 Marktliberalisierung</b>	<b>32</b>
6.1 Monopole zur Herstellung von Spirituosen bzw. von Ethanol	32
6.1.1 Situation	32
6.1.2 Neuerung	33
6.2 Monopol zur Einfuhr von Ethanol	34
6.2.1 Situation	34
6.2.2 Ethanolmarktstudie	35
6.3 Neuerung	36
<b>7 Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems</b>	<b>38</b>
7.1 Steuersystem	38
7.1.1 Situation	40
7.1.1.1 Zahl der Steuerpflichtigen	42
7.1.1.2 Steuerliche Privilegien	43
7.1.2 Neuerungen	44
7.1.2.1 Reduktion der Steuerpflichtigen	44

7.1.2.2	Reduktion und Vereinheitlichung steuerlicher Privilegien	44
7.2	Kontrollsystem	45
7.2.1	Situation	45
7.2.2	Neuerungen	45
<b>8</b>	<b>Neuorganisation der Aufgabenerfüllung</b>	<b>46</b>
8.1	Reorganisation der EAV	47
8.1.1	Situation	47
8.1.2	Neuerung	48
8.1.2.1	EAV 2013ff.	48
8.1.2.2	Zukunft Alcosuisse	49
8.2	Optimierung der Bundesaufgaben im Bereich alkoholischer Produkte	49
<b>9</b>	<b>Besonderer Teil</b>	<b>49</b>
9.1	Gliederung des Gesetzesentwurfes	49
9.2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	50
9.2.1	1. Kapitel: Zweck, Geltungsbereich und Begriffe	50
9.2.2	2. Kapitel: Kontrolle über Herstellung und Einfuhr von und Handel mit Spirituosen und Ethanol	53
9.2.3	3. Kapitel: Besteuerung	56
9.2.4	4. Kapitel: Wissensvermittlung	69
9.2.5	5. Kapitel: Gebühren	70
9.2.6	6. Kapitel: Verteilung und Verwendung des Reinertrages	71
9.2.7	7. Kapitel: Amtshilfe	71
9.2.8	8. Kapitel: Datenschutz	73
9.2.9	9. Kapitel: Rechtsmittel	74
9.2.10	10. Kapitel: Strafbestimmungen	74
9.2.11	11. Kapitel: Verwaltungsanktionen	80
9.2.12	12. Kapitel: Schuldbetreibung	81
9.2.13	13. Kapitel: Schlussbestimmungen	82
<b>10</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>85</b>
10.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	85
10.1.1	Wiederkehrende Einnahmen und Ausgaben	85
10.1.2	Einmalige Einnahmen und Ausgaben	87
10.2	Auswirkungen auf die Informatik	87
10.3	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	87
<b>11</b>	<b>Legislaturplanung</b>	<b>88</b>
<b>12</b>	<b>Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen</b>	<b>89</b>
<b>13</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>90</b>
13.1	Verfassungsmässigkeit	90
13.2	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	90
13.2.2	Delegation an das EFD	91
<b>14</b>	<b>Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts</b>	<b>91</b>
<b>Anhang I: Bewilligungen in Zusammenhang mit dem Alkoholgesetz</b>		<b>92</b>



# Totalrevision des Alkoholgesetzes

## 1 Ausgangslage

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) beauftragt in Art. 105 den Bund mit der Gesetzgebung über Herstellung, Einfuhr, Reinigung und Verkauf gebrannter Wasser und verpflichtet ihn, dabei insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen. Art. 131 Absatz 1 Buchstabe b BV sieht eine besondere Verbrauchssteuer auf gebrannten Wassern vor, an deren Reinertrag die Kantone im Umfang von 10 Prozent beteiligt werden (Alkoholzehntel). Sie haben ihren Anteil zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen einzusetzen.

Mit dem Alkoholgesetz kommt der Bund diesem Verfassungsauftrag nach. Es stammt aus dem Jahr 1932 und gehört zu den ältesten Gesetzen des Bundes. Wohl hat es im Verlaufe seiner rund 80-jährigen Geltungsdauer verschiedene Teilrevisionen erfahren, die jedoch nichts daran ändern, dass es bis heute den Geist der Zeit seiner Entstehung wiedergibt: Es galt, das Schnapselend zu bekämpfen. Die damals berechtigte Intensität staatlichen Eingreifens im Bereich der gebrannten Wasser dauert aber bis heute fort. So stehen dem Bund gegenwärtig drei Monopole zu: die Monopole zur Herstellung von Spirituosen bzw. von Ethanol sowie das Monopol zur Einfuhr von Ethanol. Während der Bund das Einfuhrmonopol selber ausübt, überträgt er die mit den Herstellungsmonopolen verbundenen Rechte mittels Konzessionen an Private. Diese Privaten benötigen neben der Konzession eine Vielzahl von Bewilligungen. Die geltende Alkoholordnung kennt nicht weniger als 43 verschiedene Bewilligungen. Zudem unterstellt die Alkoholordnung Hersteller, Importeure und Händler einer nahezu lückenlosen staatlichen Kontrolle. Das eigentliche Kernstück des Alkoholgesetzes bildet indes die Alkoholsteuer (nachfolgend Spirituosensteuer genannt). Diese Verbrauchssteuer wird auf den gebrannten Wassern erhoben, die Konsumzwecken<sup>1</sup> dienen. Die meisten Bestimmungen des Alkoholgesetzes sind letztlich auf diese Steuer zurückzuführen. Daneben enthält das Alkoholgesetz auch Bestimmungen, die den Markt mit gebrannten Wassern zu Konsumzwecken regulieren. Ähnliche, aber weniger weitgehende und für alle alkoholischen Getränke geltende Bestimmungen stellt auch das Lebensmittelrecht auf.

Der Bundesrat stellt die Totalrevision des Alkoholgesetzes in den Legislaturzielen 2007–2011 in Aussicht. Mit der Totalrevision sollen namentlich die Bundesmonopole auf der Herstellung bzw. dem Import gebrannter Wasser aufgehoben, das Steuer- und das Kontrollsystem optimiert und die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) reorganisiert werden. Der Bundesrat nimmt die Totalrevision des Alkoholgesetzes auch zum Anlass, die heute im Alkoholgesetz und Lebensmittelrecht enthaltenen Handels- und Werbebestimmungen über alkoholische Getränke in ein gemeinsames Gesetz zu überführen. Er legt deshalb im Rahmen der Totalrevision des

<sup>1</sup> «Zu Konsumzwecken» versteht sich im vorliegenden Bericht als Abkürzung für die im Gesetzesentwurf verwendete Formulierung «zum menschlichen Konsum bestimm».

Alkoholgesetzes zwei Gesetze vor: ein Spirituosensteuergesetz und ein neues Alkoholgesetz.

Das *Spirituosensteuergesetz* regelt die Erhebung und die Kontrolle der Spirituosensteuer. In seinen Anwendungsbereich fallen einerseits die Spirituosen und andererseits das Ethanol, wobei lediglich das Konsumzwecken dienende Ethanol der Spirituosensteuer unterliegt. Das Spirituosensteuergesetz steht ganz im Zeichen fiskalischer Interessen.

Gesundheitspolitische Interessen stehen dagegen im Zentrum des *Alkoholgesetzes*. Es ersetzt die im geltenden Alkoholgesetz für Spirituosen bzw. im Lebensmittelrecht für Spirituosen, Bier und Wein aufgestellten Handels- und Werbebeschränkungen mit einheitlich für alle alkoholischen Getränke geltenden Bestimmungen. Damit lassen sich bisherige Doppelspurigkeiten beseitigen und bei den Anwendern am Markt feststellbare Rechtsunsicherheiten beheben. Das neue Alkoholgesetz verbessert die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Bund: Kontrolle der Werbung; Kantone: Kontrolle des Handels); zudem ermöglicht es innerhalb des Bundes eine Aufgabenzuweisung an eine einzige Vollzugsstelle. Damit wird das Alkoholgesetz zu einem wichtigen Eckpfeiler einer kohärenten Alkoholpolitik.

In Zusammenhang mit der Totalrevision des Alkoholgesetzes steht der folgende parlamentarische Vorstoss:

05.3151 Motion Hegetschweiler Rolf vom 17. März 2005:  
Alkoholgesetz. Änderung

Die überwiesene Motion verlangt, dass das industriell-gewerblichen Zwecken dienende Ethanol vom Einfuhrmonopol des Bundes ausgenommen wird.

## 2 Einleitung: Alkohol – ein vielfältiges Gut

Chemisch sind Alkohole eine Gruppe organischer Verbindungen, in denen eine oder mehrere Hydroxylgruppen vorkommen. Dabei darf das Kohlenstoffatom, an welches die Hydroxylgruppe gebunden ist, nicht Teil eines aromatischen Rings sein und keine höherwertigen Substituenten besitzen. Zu den Alkoholen gehören namentlich Methanol und Ethanol. Umgangssprachlich wird unter Alkohol ausschliesslich Ethanol verstanden. Im Gegensatz zu Methanol ist Ethanol nicht giftig und findet sich sowohl in den alkoholischen Getränken (Spirituosen, Bier, Wein) als auch in einer Vielzahl von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen. In Abstimmung mit dem Alkohol- und Lebensmittelrecht des Bundes wird der Begriff Alkohol nachfolgend im umgangssprachlichen Sinne verwendet.

*Gebrannte Wasser* sind alkoholische Flüssigkeiten, die durch Destillation oder andere technische Verfahren gewonnenes Ethanol enthalten. Nicht zu den gebrannten Wassern gehören demnach die durch *natürliche Vergärung* entstandenen alkoholischen Flüssigkeiten (Bier und Wein).

Die hochprozentigen gebrannten Wasser werden sowohl im nationalen als auch im internationalen Sprachgebrauch als Ethanol bezeichnet. Gebrannte Wasser lassen sich umgangssprachlich wie folgt unterteilen:

- Als *Ethanol* gelten gebrannte Wasser, die «hochprozentig» sind und hauptsächlich für industriell-gewerbliche Zwecke eingesetzt werden. Als Ethanol werden nachfolgend gebrannte Wasser bezeichnet, die einen Alkoholgehalt

von 80 und mehr Volumenprozent aufweisen und damit unter das Importmonopol des Bundes fallen.

- Als *Spirituosen* werden nachfolgend gebranntes Wasser von weniger als 80 Volumenprozent verstanden. Sie dienen Konsumzwecken.

Der Markt gibt diese Unterteilung wieder. Der Grund für den geteilten Markt mit gebranntem Wasser ist namentlich auf die steuerlich unterschiedliche Behandlung von Spirituosen und Ethanol zurückzuführen. Spirituosen unterliegen wegen ihres Konsumzwecks der Spirituosensteuer, Ethanol wird demgegenüber nur zu einem geringen Teil Konsumzwecken zugeführt und ist deshalb weitgehend von der Spirituosensteuer ausgenommen.

<i>Stand Mitte 2009</i>	<b>Spirituosenmarkt</b>	<b>Ethanolmarkt</b>
<b>Inhalt Bundesmonopol</b>	Herstellung von Spirituosen (Recht mittels Konzessionen auf Private übertragen).	Herstellung von Ethanol (Recht mittels Konzessionen auf Private übertragen); Einfuhr von Ethanol.
<b>Marktvolumen in Mio. Litern reinen Alkohols</b>	Ca. 10	Ca. 50
<b>Importeure</b>	Private Unternehmungen, Privatpersonen.	EAV (und ca.10 private Unternehmungen im Umfang von 0.07 Mio. Litern).
<b>Inländische Hersteller</b>	Private Unternehmungen, Privatpersonen (Gewerbe, Landwirtschaft).	Derzeit <i>keine</i> inländischen Hersteller.
<b>Mengenmässiger Importanteil am Markt</b>	Ca. 85 Prozent.	100 Prozent.
<b>Handel</b>	Private Unternehmungen, Privatpersonen.	EAV (als Importeurin), private Unternehmungen (Wiederverkäufer).
<b>Hauptverwendung</b>	Konsumation.	Industrielle / gewerbliche Fertigung.
<b>Hauptverwender</b>	Privatpersonen.	Private Unternehmungen.
<b>Steuerpflicht</b>	Ja.	Nein. <sup>2</sup>
<b>Zweckausrichtung Kontrolltätigkeit EAV</b>	Gesundheits- und fiskalpolitisch motivierte Kontrolle.	Fiskalpolitisch motivierte Kontrolle.

<sup>2</sup> Rund 3 Prozent des importierten Ethanols werden Konsumzwecken zugeführt und unterliegen deshalb der Spirituosensteuer.

## 2.1 **Alkohol 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;
- der *Lebensmittelindustrie* dient Ethanol einerseits als Rohstoff für die Herstellung von Aromen, Essenzen oder Essig und andererseits als Konservierungsstoff zur Haltbarmachung von Lebensmitteln;
- die *Spirituosenindustrie* verwendet Ethanol von hoher Qualität zur Produktion von Likören und Aperitifs.

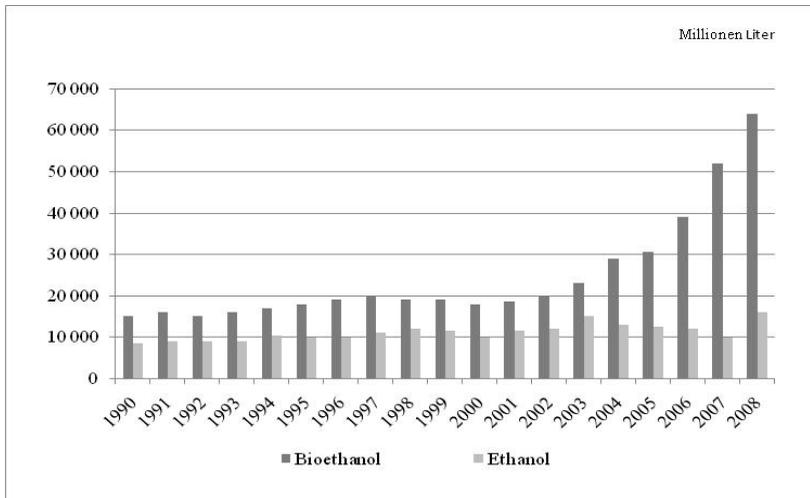
Ethanol gehört im Übrigen zu den fünf wichtigsten Lösungsmitteln und wird für die Fabrikation von Reinigungsmitteln, Farben, Lacken, Frostschutzmitteln oder Sprengstoffen eingesetzt. Auch im Gesundheitswesen ist Ethanol ein unverzichtbares Gut.

Der Bedarf nach Ethanol steigt. Daneben sind auch Forschungen im Gange über Ethanol als Ersatzstoff für Erdöl (z.B. für Bioplastik).

## 2.2 **Alkohol als Treibstoff (Bioethanol)**

Wegen der zunehmenden Bedeutung von Klimafragen, den hohen Benzinpreisen und Energieunabhängigkeitsbestrebungen fördern verschiedene Staaten wie beispielsweise die USA, Alkohol als Treibstoff, was sich in zunehmenden Produktionsmengen niederschlägt:

## Weltproduktion Bioethanol / Ethanol



Quelle: F.O.LICHTS

Zwischen 2002 und 2008 verdreifachte sich die Produktion von Bioethanol, während die Menge des produzierten Ethanols nahezu unverändert blieb. Bioethanol wird in ca. 75 Ländern produziert (rund 90 Prozent der ganzen Produktion in den USA und in Brasilien). Bioethanol ist ein bedeutender Wachstumsmarkt in Schwellen- und Entwicklungsländern, mit dem viele Arbeitsplätze verbunden sind.

Das amerikanische Energiegesetz von 2007 sieht vor, dass innerhalb von 10 Jahren der Biotreibstoffanteil in den USA auf 20 Prozent erhöht werden soll. In der EU ist am 25. Juni 2009 die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen in Kraft getreten.<sup>3</sup> Die EU sieht vor, dass bis 2020 mindestens 10 Prozent aller Kraftstoffe im EU-Verkehrssektor aus erneuerbaren Energien gewonnen werden müssen.

Schweden will bis 2030 vollständig auf den Einsatz von Erdöl verzichten. Benzin wäre demnach zu 100 Prozent durch Biotreibstoffe zu ersetzen.

In der Schweiz ist Bioethanol seit dem 1. Juli 2008 bzw. seit dem Inkrafttreten des teilrevidierten Mineralölsteuergesetzes unter gewissen Voraussetzungen von der Treibstoffsteuer befreit.<sup>4</sup> Gleichzeitig ist das Einfuhrmonopol des Bundes gefallen.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> SR 641.61

Mit der Teilrevision des Mineralölsteuergesetzes verfolgt der Bund das Ziel, den CO<sub>2</sub>-Ausstoss und die Luftschadstoffbelastung im Strassenverkehr zu reduzieren.

In der bundesrätlichen Botschaft zur Teilrevision des Mineralölsteuergesetzes wurde das mittelfristige Jahrespotenzial von Bioethanol in der Schweiz auf 200 Millionen Liter beziffert, was einer flächendeckenden Beimischung von 5 Prozent Bioethanol zu Benzin entspricht und den CO<sub>2</sub>-Ausstoss um jährlich 0,47 Millionen Tonnen bzw. ein Prozent des inländischen Gesamtausstosses reduziert. Im Jahr 2008 wurden in der Schweiz ca. 4 Millionen Liter Bioethanol im Wert von 5 Millionen Franken verkauft, was knapp einem Promille des gesamten Benzinabsatzes entspricht. Über 180 Tankstellen bieten heute Bioethanol an, als Benzin-Bioethanolgemische mit 5 Prozent (E5) oder 85 Prozent Bioethanol (E85).

Die Nachfrage nach Bioethanol hängt in der Schweiz sehr stark vom Preis für Benzin ab: Steigt der Benzinpreis, nimmt die Nachfrage nach Bioethanol zu, sinkt der Benzinpreis hingegen, sinkt auch die Nachfrage nach Bioethanol.

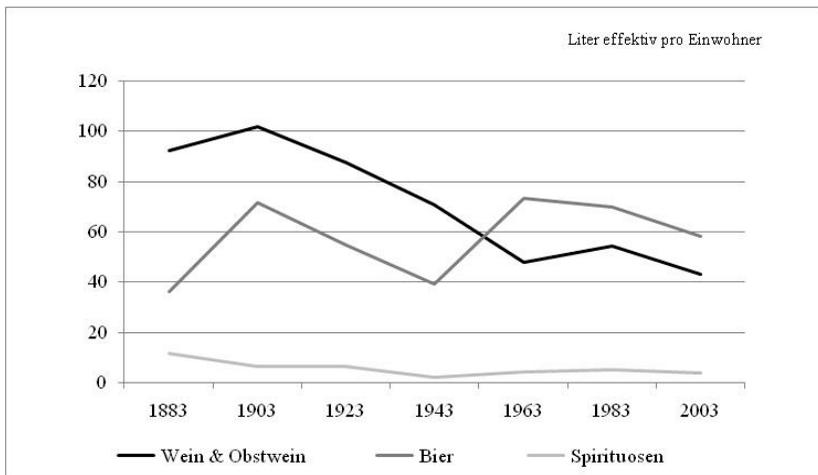
Das in der Schweiz angebotene Bioethanol stammte bis 2008 ausschliesslich aus inländischer Produktion. Im Herbst 2008 stellte Borregaard, der einzige inländische Hersteller von Bioethanol, ihren Betrieb in der Schweiz ein. Seither muss der gesamte inländische Bedarf über Importe gedeckt werden. Obwohl die Einfuhr nicht mehr allein dem Bund vorbehalten ist bzw. der Bund nur noch subsidiär zuständig ist, erfolgt die Versorgung des Inlands mit Bioethanol – mangels anderweitiger Importeure – ausschliesslich durch Alcosuisse, dem Profitcenter der EAV. Alcosuisse bezieht das Bioethanol seit Frühjahr 2009 aus Skandinavien, wo es ausschliesslich aus Holzabfällen hergestellt wird und damit die Nahrungs- und Futtermittelkette nicht konkurrenziert.

### **2.3 Alkohol als Konsumgut**

Als *Konsumgut* bzw. *Genussmittel* ist Alkohol in Form von Spirituosen, Bier und Wein seit jeher ein fester Bestandteil unseres gesellschaftlichen Lebens.

*Abbildung 2*

Entwicklung des inländischen Konsums alkoholischer Getränke seit 1883



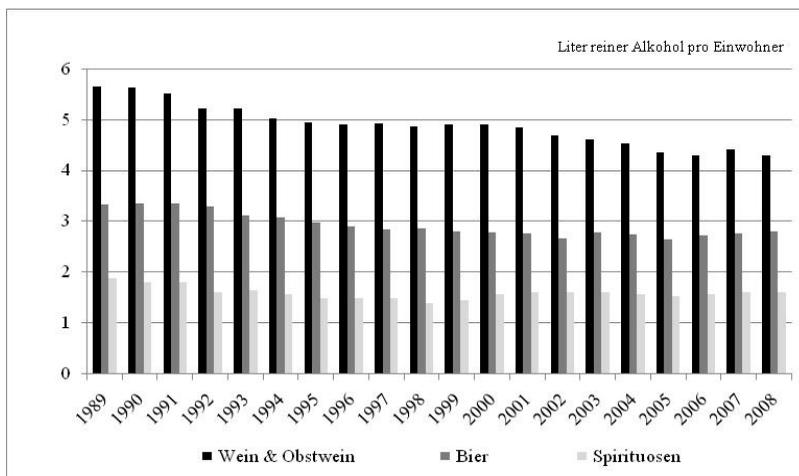
Spitzenreiter unter den alkoholischen Getränken ist – gemessen am Konsum reinen Alkohols (r. A.) – der Wein, gefolgt vom Bier. Der Anteil der Spirituosen ist mit knapp 20 Prozent verhältnismässig gering, wobei sich dieser Anteil auf weniger Einwohner verteilt als der Konsum von Bier und Wein.

<i>Referenzjahr: 2008</i>	Jährlicher Pro-Kopf-Konsum in Litern reinen Alkohols	Anteil am konsumierten Gesamtvolumen in Prozenten
Wein (inkl. Obstwein)	4.4	50.0
Bier	2.8	31.8
Spirituosen	1.6	18.2

In den letzten 20 Jahren ist der Alkohol-Pro-Kopf-Konsum konstant zurückgegangen.

*Abbildung 3*

Inländischer Alkoholkonsum pro Einwohner



Der gesamte jährlich in der Schweiz von Herstellern, Grosshändlern, Detailhändlern und gastgewerblichen Betrieben erzielte Umsatz mit alkoholischen Getränken beläuft sich auf mehr als 10 Milliarden Franken.

Alkohol findet sich aber nicht nur in Getränken, sondern auch in Lebensmitteln, so u.a. in Schokolade (z.B. Kirschstängeli; Truffles), Backwaren (z.B. Kirschtorte) oder auch in Fondue-Fertigmischungen. Im Lebensmittelbereich werden allerdings vergleichsweise geringe Alkoholmengen verwendet.

## 2.4 Spirituosen

Der inländische Spirituosenmarkt hat sich in den letzten 30 Jahren erheblich gewandelt. Mitte der Achtzigerjahre hielt die inländische Spirituosenbranche noch einen mengenmässigen Marktanteil von über 80 Prozent. In den darauffolgenden 10 Jahren reduzierte sich ihr Anteil auf 50 Prozent.

Mit der Teilrevision von 1996 wurde das Alkoholgesetz an europäische und internationale Handelsvorschriften angepasst. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) stellt in Artikel III unter anderem den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung von in- und ausländischen Erzeugnissen auf und umschliesst auch die Spirituosen.<sup>5</sup> Am 1. Juli 1999 trat ein Einheitssteuersatz für in- und ausländische Spirituosen in Kraft. Damit verlor die einheimische Spirituosenbranche ihr bisheriges steuerliches Privileg. Preissenkungen von 30 bis 50 Prozent auf importierten Spirituosen waren die Folge, während der Einheitssteuersatz für inländische Spirituosen eine Steuererhöhung um 3 Franken pro Liter reinen Alkohols bedeutete.<sup>6</sup> Der

<sup>5</sup> Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 30. Oktober 1947, (SR 0.632.21)

<sup>6</sup> Heeb/Gmel/Zurbrügg/Kuo/Rehm 2003, S. 1433-1466

Spirituosenkonsum stieg in der Folge an und hält sich nun seit einigen Jahren auf rund 4 Litern (effektiv) pro Einwohner und Jahr.<sup>7</sup>

Heute machen die einheimischen Spirituosen mengenmässig bloss noch rund 13 Prozent des Schweizer Spirituosenmarktes bzw. 3 Prozent des Marktes mit alkoholischen Getränken aus. Die Gründe dieses Rückgangs sind vielfältig. Ein massiver Strukturwandel, der bis heute anhält, war die Folge dieser Entwicklung. Derzeit produzieren zehn Grossbetriebe rund 80 Prozent der gewerblich hergestellten Spirituosen. Vor allem Kleinbetriebe kämpfen derweil ums Überleben.

Im Vergleich mit dem Ausland erfährt die Spirituosenbranche in der Schweiz mehrfache Wettbewerbsnachteile. Zum einen war es den einheimischen Spirituosenbrennern bis 1999 nicht erlaubt, Getreide zu brennen. Entsprechend fehlte bis dahin eine inländische Tradition in der Herstellung von Whisky oder Wodka, die derzeit auf eine grosse Beliebtheit stossen. Bis 2005 war zudem das Herstellen von Absinth verboten. Das Absinthverbot ging auf eine Volksinitiative zurück, die am 5. Juli 1908 von Volk und Ständen angenommen wurde.

Zum andern sind die Produktionskosten in der Schweiz höher als im Ausland. Hinzu kommt, dass Nachbarländer die Branche steuerlich und zum Teil auch über Abnahmegarantien privilegieren.<sup>8</sup> Vergleichbare Privilegien wurden in der Schweiz schrittweise abgebaut; seit 1999 sind sie vollständig aufgehoben.

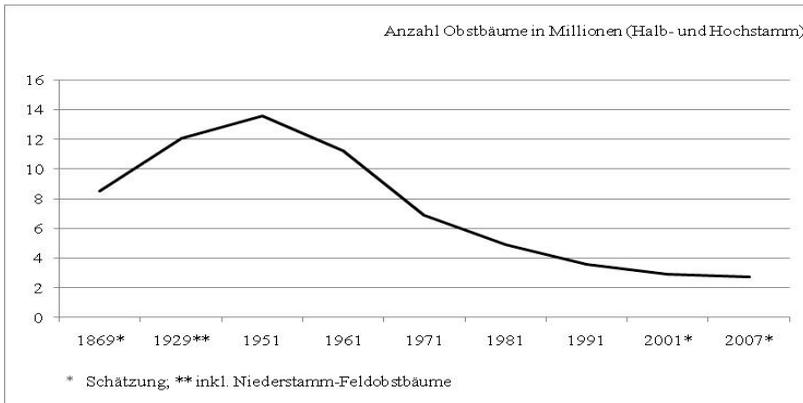
Kirschen, Zwetschgen und Birnen sind die wichtigsten Rohstoffe für die Spirituosenherzeugung im Inland. Bis zu 40 Prozent ihrer Ernte werden gebrannt. Der Rückgang des einheimischen Brennereigewerbes wirkt sich auch auf den schweizerischen Obstbau aus, mit entsprechenden Folgen für Biodiversität und 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 4*

Entwicklung der Obstbäume in der Schweiz

<sup>7</sup> Der Pro-Kopf-Verbrauch entwickelte sich in der fraglichen Zeit wie folgt: 1998 belief er sich auf 3,5 Liter, 1999 auf 3,6 Liter, 2000 auf 3,9 Liter und ab 2001 steht er bei 4,0 Liter.

<sup>8</sup> 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. 137f.



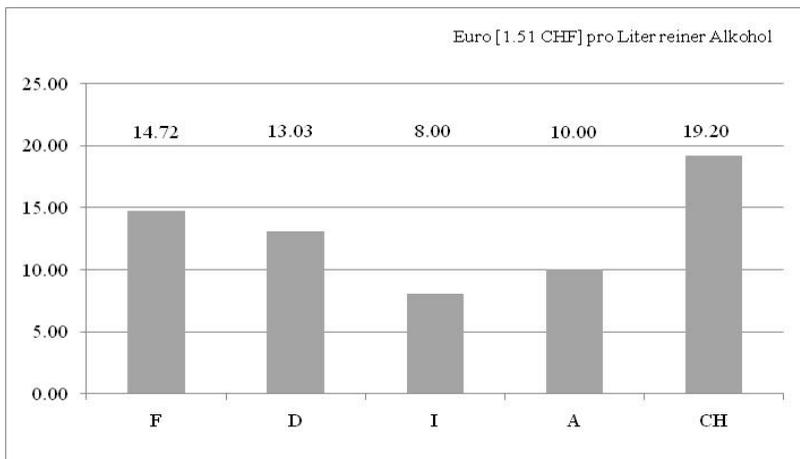
Quelle: Bundesamt für Statistik.

Diese Entwicklung lässt sich allerdings nicht allein mit der rückläufigen Brenntätigkeit begründen. Massgebend sind vor allem allgemeine Bestrebungen nach wirtschaftlicheren Produktionsverfahren. Direktzahlungen des Bundes im Umfang von 15 sowie weitere Beiträge von bis zu 35 Franken pro Jahr und Baum vermochten den Rückgang der Hochstämmen zu drosseln, nicht jedoch zu stoppen.

Einheimische als auch importierte Spirituosen sind in der Schweiz mit einer Verbrauchssteuer belegt, die deutlich höher liegt als diejenige der Nachbarländer.<sup>9</sup>

Abbildung 5

#### Alkoholsteuer von Schweiz und Nachbarländern



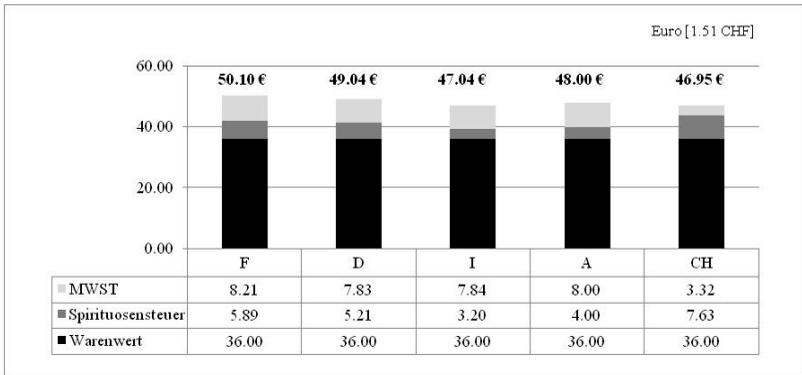
<sup>9</sup> Eine höhere Besteuerung der Spirituosen als die Schweiz kennen Dänemark, Irland, Grossbritannien, Finnland, Norwegen und Schweden. Quelle: Alkohol in Zahlen 2009, S. 38.

Berücksichtigt man indes bei diesem Vergleich zusätzlich die Mehrwertsteuer, dann wandelt sich das Bild deutlich: Die Schweiz weist nur bei den günstigeren Produkten eine hohe steuerliche Belastung aus. Die steuerliche Belastung sinkt jedoch dank der tiefen Mehrwertsteuer mit zunehmendem Warenwert. Insgesamt ist die steuerliche Belastung im obersten Preissegment in der Schweiz vergleichsweise tief.

Spirituosen- und Mehrwertsteuer belasten einen Liter Spirituosen mit 40 Volumenprozent und einem Warenwert von 36 Euro in der Schweiz mit 10.95 Euro, in Österreich mit 12.00 Euro, in Italien mit 11.04 Euro, in Deutschland mit 13.04 Euro und in Frankreich sogar mit 14.10 Euro.

Abbildung 6

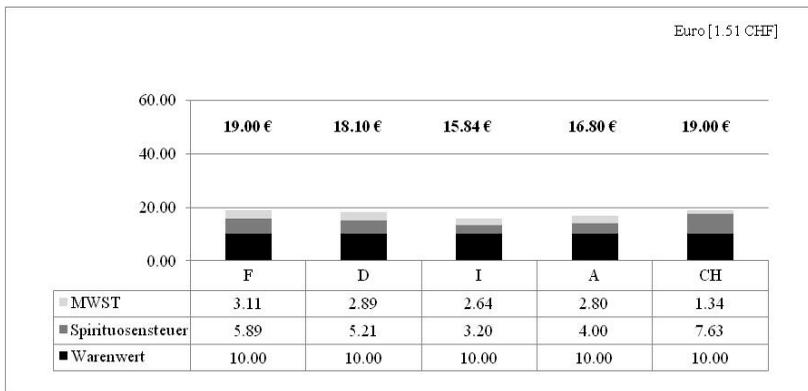
Besteuerung von 1 Liter Spirituosen (40 Volumenprozent, Warenwert von 36 Euro)



Etwas anders sieht das Bild aus bei der steuerlichen Belastung eines Liters Spirituosen mit 40 Volumenprozent und einem Warenwert von 10 Euro: Während die steuerliche Belastung in Italien bei 5.84 Euro und in Österreich bei 6.80 Euro liegt, kommt sie in Deutschland auf 8.10 Euro. Die Spitzenpositionen nehmen die Schweiz mit 8.97 Euro und Frankreich mit 9.00 Euro ein. In diesen Beispielen nicht berücksichtigt sind die unterschiedliche Kaufkraft und weitere Steuern.

Abbildung 7

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



## 2.5 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 durch natürliche Vergärung entstanden ist. Massgeblicher Bundeserlass für das Bier ist das Biersteuergesetz<sup>10</sup>, für den Wein das Landwirtschaftsrecht.<sup>11</sup>

Im Jahr 2008 sind in der Schweiz insgesamt 362 Millionen Liter *Bier* hergestellt und 86 Millionen Liter aus 74 Ländern importiert worden. Getrunken worden sind 448 Millionen Liter. Rund 7 Millionen Liter wurden exportiert.<sup>12</sup>

2008 wurden in der Schweiz rund 270 Millionen Liter *Wein* getrunken. Auf Rotwein entfielen rund 188 Millionen Liter, auf Weisswein rund 82 Millionen Liter. Etwas mehr als ein Drittel des konsumierten Weins stammte aus einheimischem Anbau. Im Inland hergestellt wurden insgesamt 101 Millionen Liter, exportiert werden konnten knapp 2 Millionen Liter. Eingeführt wurden insgesamt 167 Millionen Liter, davon 131 Millionen Liter Rotwein. Anstelle des günstigeren Fassweins wird je länger je mehr teurerer Flaschenwein importiert. Diese Tendenz setzte sich im Jahr 2008 weiter fort.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Biersteuer (BSTG; SR 641.411).

<sup>11</sup> So namentlich: Verordnung vom 14. November 2007 über den Rebbaun 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).

<sup>12</sup> Schweizer Biermarkt in Zahlen, [www.bier.ch/sites/de/statistiken1.php](http://www.bier.ch/sites/de/statistiken1.php) (Stand: 6.11.2009).

<sup>13</sup> Das Weinjahr, 2008, S. 40

### **3 Alkoholpolitik des Bundes**

#### **3.1 Grundlagen und Entwicklung**

##### **3.1.1 Strategie der Produktionsverknappung**

Die Alkoholpolitik des Bundes begann mit dem Alkoholgesetz. Dieses geht auf die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der Bevölkerung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück: Die gebrannten Wasser wurden als Bedrohung des gesellschaftlichen Fortschritts bekämpft.

1885 erhielt der Bund die verfassungsrechtliche Kompetenz zur gesetzlichen Regelung gebrannter Wasser. Erfasst waren aber nur Produkte aus der Kartoffel, nicht jedoch aus der Frucht. 1886 folgte das erste Alkoholgesetz mit den bis heute geltenden Bundesmonopolen auf der Herstellung und der Einfuhr gebrannter Wasser.

Der Verzicht, die Fruchtbrände ebenfalls der Alkoholgesetzgebung zu unterstellen, führte dazu, dass in den Folgejahren 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 Alkoholgesetz.

Das Alkoholgesetz und damit die umfassende rechtliche Regelung der gebrannten Wasser bilden den Ursprung der Alkoholpolitik des Bundes. In seiner Botschaft von 1931 nannte der Bundesrat die folgenden drei mit dem neuen Alkoholgesetz 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.<sup>14</sup>

Als wichtigstes Instrument zur Erreichung dieser Ziele sieht das Gesetz eine Verbrauchssteuer vor, flankiert von einem umfassenden Aufsichtssystem.

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 organisatorisch das Fällen von Millionen von Obstbäumen und kaufte Kernobstbrand auf.

In den Fünfzigerjahren scheiterte der Bund in zwei Volksabstimmungen, mit denen eine sogenannte Getränkesteuer und damit eine Besteuerung aller alkoholischen Getränke eingeführt werden sollte. In den Sechzigerjahren lehnte das Volk grossmehrheitlich eine weitere Volksinitiative mit entsprechender Zielsetzung ab.

<sup>14</sup> Botschaft vom 1. Juni 1931 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser, (Alkoholgesetz, BBl 1931 I 697f).

### 3.1.2

## Strategie der Erhältlichkeitsbeschränkung: Übergang zur Marktregulierung

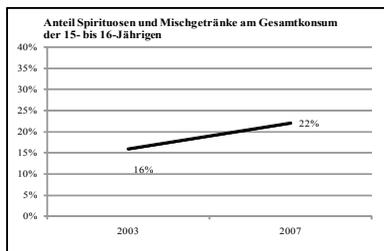
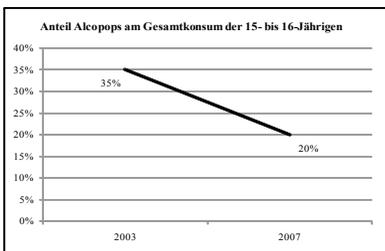
Ende der Siebzigerjahre reichte die Schweizer Guttempler-Jugend eine Volksinitiative ein, die ein Verbot von Werbung u.a. für alkoholische Getränke verlangte. Der Bundesrat beantragte dem Parlament, die Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame» Volk und Stände ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten. Beide Räte lehnten die Initiative schliesslich ab und erwarteten, dass der Bundesrat den Wünschen der Initianten auf Gesetzes- und Verordnungsebene weit entgegen kommen würde.<sup>15</sup> In der Folge wurden Handels- und Werbebeschränkungen ins Alkoholgesetz aufgenommen. Im Rahmen der *Strategie der Erhältlichkeitsbeschränkung* wurden Lockvogelangebote sowie das Angebot bzw. der Verkauf von Spirituosen auf Wochenmärkten oder die Durchführung von Gratis-Degustationen verboten.<sup>16</sup> Dies war die Geburtsstunde der gesundheitspolitischen Marktregulierung.

Alcopops sind spirituosenbasierte Fertig-Mischgetränke mit einem hohen Zuckeranteil, was sie besonders bei Jugendlichen beliebt macht. Das Alkoholgesetz unterstellt sie seit 2004 einer Sondersteuer, die 400 Prozent der Spirituosensteuer entspricht.

2001 gelangten neue, klassische Spirituosen wie Wodka und Rum enthaltende Mischgetränke auf den Markt. Dank ihres hohen Zuckergehalts avancierten die – nun Alcopops genannten – Mischgetränke vor allem bei Jugendlichen zu grösster Beliebtheit. Im Jahr 2002 wurden in der Schweiz 40 Millionen Flaschen solcher Mischgetränke verkauft. Im Kampf gegen den Jugendalkoholismus führte der Bund 2003 die Sondersteuer auf Alcopops ein. Seither haben die Hersteller ihre Rezepturen angepasst und den Getränken namentlich weniger Zucker beigefügt, so dass die Steuer heute deutlich weniger Einnahmen abwirft.

Aus einer gesundheitspolitischen Optik ist die Sondersteuer ein Erfolg:

Seit 2002 nimmt der Alkoholkonsum in der Tendenz ab, selbst bei Jugendlichen.<sup>17</sup> Bei den Alcopops ist der Konsumrückgang statistisch signifikant. Der Anteil der jungen Konsumenten ist von 35 (Stand 2003) auf 20 Prozent (Stand 2007) zurückgegangen, was primär das Ergebnis der Sondersteuer<sup>18</sup> ist:



<sup>15</sup> Vgl. dazu Botschaft vom 11. Dezember 1978 über die Änderung des Alkoholgesetzes, (BBl 1979 I 53).

<sup>16</sup> Was für Wein und Bier möglich ist, gilt für Spirituosen bis heute nicht: Sie dürfen im Einzelhandel nicht degustiert werden. Es gilt das Prinzip «Riechen statt Trinken», was nicht zuletzt im Zeitalter der Schweinegrippe vom hygienischen Standpunkt her zu hinterfragen ist.

<sup>17</sup> Siehe <http://www.sucht-info.ch/de/infos-und-fakten/alkohol/jugendliche/>

<sup>18</sup> „Die Einführung der Sondersteuer auf Alcopops hat also ihr gesundheitliches Ziel erreicht.“ Antwort des Bundesrates vom 02.12.2005 auf die Interpellation von Nationalrat Didier Berberat, Abgabe auf Alcopops. Wird das Gesetz umgangen? (05.3020)

Die der Steuer unterstellten Alcopops sind teurer geworden und deshalb trotz beachtlicher Kaufkraft der Jugendlichen preislich weniger attraktiv.<sup>19</sup>

Die Alcopops mit angepasster Rezeptur sind weniger süss und stossen deshalb vor allem bei den Jugendlichen auf eine weniger grosse Beliebtheit.

Der Konsum der Jugendlichen verlagerte sich in der fraglichen Zeit nur teilweise auf selbstgemixte, spirituosenbasierte Mischgetränke.<sup>20</sup>

Auf reges Interesse bei Jugendlichen stossen nach wie vor bier- und weinbasierte, süsse Fertiggetränke.<sup>21</sup> Im Gegensatz zu den spirituosenbasierten Alcopops unterstehen sie jedoch keiner Sondersteuer.

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.<sup>22</sup> Mit dieser Neuausrichtung entspricht der Verfassungsgeber den im Verlauf des 20. Jahrhunderts gewandelten Verhältnissen in der Schweiz: Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung pflegt einen verantwortungsvollen Umgang mit Spirituosen.<sup>23</sup> Im Lichte der neuen Bundesverfassung sind denn auch die vom Bundesrat im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes angestrebten Neuerungen zu beurteilen.

Heute sind für die Alkoholpolitik des Bundes neben dem Alkoholgesetz namentlich die folgenden Erlasse von Bedeutung: das Biersteuergesetz,<sup>24</sup> Teile des Lebensmittelrechts<sup>25</sup> sowie des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen und der dazugehö-

<sup>19</sup> Zur Kaufkraft von Konsumenten zwischen 16 und 34 Jahren bzw. Ihren Ausgaben für alkoholische Getränke siehe Institut LINK, Comportements de consommation et d'achat de boissons alcoolisées chez les jeunes de 16 à 34 ans en Suisse, mandat de la RFA, Berne (2009).

<sup>20</sup> Gmel, G., Rehm, J., Kuntsche, E., Wicki, M. & Griching, E. (2008). Das European School Survey Project on Alcohol and other Drugs (ESPAD) in der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse im Vergleich 2003 und 2007. Forschungsbericht. Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme.

<sup>21</sup> Niederer/Korn/Lussman/Kölliker 2008, S. 96. Zur Beliebtheit von Alcopops bei Jugendlichen und Kindern siehe auch: Der Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz, Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme, Lausanne 2007, S. 16f., publiziert unter <http://www.saphirdoc.ch/permalien.htm?saphirid=68416> (Stand 19. 4.2010).

<sup>22</sup> Art. 105 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, (SR 101).

<sup>23</sup> Die Zahl der Alkoholabhängigen liegt in der Schweiz bei schätzungsweise bis 250 000 Personen.

<sup>24</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Biersteuer, (BSStG; SR 641.411). Ein historischer Rückblick über die Besteuerung des Biers findet sich in der Botschaft zu diesem Gesetz, (BB1 2005 5649).

<sup>25</sup> Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005, (LGV; SR 817.02); Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke (SR 817.022.110). Für die Alkoholpolitik des Bundes von Bedeutung sind namentlich die für alle alkoholischen Getränke geltenden Bestimmungen über den Handel und die Werbung.

rigen Verordnung<sup>26</sup>. Die den Wein betreffenden Bestimmungen im Landwirtschaftsrecht verstehen sich nicht als Teil der Alkohol-, sondern der Landwirtschaftspolitik.

### 3.1.3 Nationales Programm Alkohol (NPA)

Am 22. Juni 2008 hat der Bundesrat das Nationale Programm Alkohol 2008–2012 (NPA) verabschiedet. Damit soll eine Reduktion des problematischen Alkoholkonsums<sup>27</sup> und der Alkoholabhängigkeit erreicht werden. Problematischer Alkoholkonsum und Alkoholabhängigkeit haben vielfältige negative Auswirkungen. Dazu gehören gesundheitliche Beeinträchtigungen und Krankheiten bei Konsumierenden und Angehörigen, negative Konsequenzen für Familien, insbesondere für betroffene Kinder, sowie viele alkoholbedingte Verletzungen und Unfälle. Jeder 6. Strassenverkehrsunfall mit Todesfolgen ereignet sich unter Einwirkung von Alkohol. Zudem ist Alkoholkonsum oftmals ein Begleitfaktor für aggressives Verhalten, das in Form häuslicher Gewalt, Jugendgewalt oder gewalttätigen Ausschreitungen, namentlich bei sportlichen Grossveranstaltungen, in Erscheinung tritt. Gemäss dem BAG gehört Alkohol zu den fünf wichtigsten Krankheitsfaktoren und verursacht in der Schweiz 9 Prozent der gesamten Krankheitslast.<sup>28</sup> Der problematische Alkoholkonsum betrifft praktisch alle Altersklassen, sei es das Rauschtrinken Jugendlicher oder sei es der chronische Alkoholkonsum in der Gruppe der über 50-Jährigen. Das NPA zielt auf eine Verminderung der negativen Auswirkungen des problematischen Konsums für die Betroffenen wie für deren Umfeld und die Gesellschaft.

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.

<sup>26</sup> Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen, (RTVG; SR **784.40**); Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007, (RTVV; SR **784.401**).

<sup>27</sup> 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, publiziert unter <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00596/index.html?lang=de> (Stand 6.11.2009).

<sup>28</sup> Siehe dazu auch die Botschaft vom 30. September 2009 zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, (Präventionsgesetz, PräVG; BBl **2009** 7071).

- 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.

Für die künftige Alkoholprävention wird auch das Präventionsgesetz von Bedeutung sein, wenn es gemäss der vom Bundesrat am 30. September 2009 zuhanden des Parlamentes verabschiedeten Botschaft<sup>29</sup> beschlossen wird.

## **3.2 Zuständigkeiten**

### **3.2.1 Überblick**

Aufgaben in Zusammenhang mit alkoholischen Produkten 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) sowie 2 privatrechtliche Stiftungen (Schweizerische Weinhandelskontrolle, Beratungsstelle für Unfallverhütung) und die 26 Kantone. Hinzu kommt die Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen (EKAL; Bundesvertretung: BAG, EAV, SECO), die den Bundesrat in Fragen der Alkoholprävention berät, sowie das neue nationale Leitungsorgan für die Umsetzung des NPA (Bundesvertretung: BAG, EAV). Auch das im Entstehen begriffene Institut für Prävention und Gesundheitsförderung wird sich voraussichtlich mit Fragen rund um den Alkohol auseinandersetzen.

### **3.2.2 Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)**

Mit dem Vollzug des Alkoholgesetzes ist die EAV betraut. Sie erlangte 1901 ihre Rechtspersönlichkeit und ist damit die älteste, selbständige Anstalt des Bundes.

Sie ist neben der Erhebung der Spirituosensteuer für die Aufsicht über den Spirituosen- und den Ethanolmarkt zuständig. Bei derzeit 168 Vollzeitstellen (inkl. der Stellen von Alcosuisse und 9 Lehrstellen) generiert sie einen Jahresumsatz von rund 300 Millionen Franken. Ihr Reinertrag beläuft sich auf ca. 270 Millionen Franken und geht im Verhältnis von 9 zu 1 an den Bund bzw. an die Kantone.<sup>30</sup> Art. 131 Absatz 3 BV legt fest, dass die Kantone ihren Anteil am Reinertrag, den sogenannten «Alkoholzehntel», zur Bekämpfung der Ursachen und Folgen von Suchtproblemen zu verwenden haben.

Alcosuisse ist das Profitcenter der EAV und geniesst einen hohen Grad an betrieblicher Selbständigkeit: Nach aussen tritt sie mit eigenem Profil auf. Bei 30 Vollzeitstellen deckt sie mit Importen im Rahmen des Bundesmonopols 99,9 Prozent des inländischen Ethanolbedarfs. Hauptabnehmer sind Grossverwender wie die Lonza AG oder Novartis und Wiederverkäufer wie Brenntag Schweizerhall AG oder die 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

<sup>29</sup> BBl 2009 7189

<sup>30</sup> Vgl. Art. 44 Abs. 2 und Art. 45 Abs. 1 AlkG.

des Kleinhandels steht Alcosuisse in allen Regionen der Schweiz in Konkurrenz mit – allerdings grösstenteils von ihr belieferten – Privaten. Mit ihrem Projekt «etha+» hat Alcosuisse im Jahre 2004 die Rahmenbedingungen für die Beimischung von 5 oder 85 Prozent Bioethanol zum Benzin geschaffen. Alcosuisse beliefert derzeit noch die rund 180 Tankstellen, die in der Schweiz Gemische aus Benzin und Bioethanol vertreiben.

#### **4 Ziele der Totalrevision**

Mit der Totalrevision des Alkoholgesetzes verknüpft der Bundesrat die folgenden Ziele:

##### **Neuausrichtung der Marktregulierung (siehe Ziff. 5)**

- *Die Gesetzessystematik wird optimiert.*  
Durch Schaffung zweier Gesetze werden Doppelspurigkeiten und damit verbundene Rechtsunsicherheiten behoben. Zudem lässt sich das im Alkoholgesetz zum Ausdruck kommende Spannungsverhältnis zwischen gesundheits- und fiskalpolitischen Interessen lösen.
- *Die Voraussetzungen für eine kohärente Alkohol(markt)politik werden geschaffen.*  
Der Handel mit alkoholischen Getränken wird einheitlichen Regeln unterstellt.

##### **Marktliberalisierung (siehe Ziff. 6)**

- *Die Herstellung von Spirituosen und Ethanol im Inland wird erleichtert.*  
Dieses Ziel lässt sich erreichen, indem die Bundesmonopole zur Herstellung von Spirituosen bzw. Ethanol abgeschafft werden. Hersteller sollen inskünftig nicht mehr ein langwieriges Konzessionsverfahren durchlaufen müssen. Es soll genügen, dass sie ihre Tätigkeit beim Bund anmelden und damit als Berechtigte in einem öffentlich zugänglichen Alkoholregister aufgeführt sind. Weitere Erleichterungen sollen erzielt werden, indem auf 41 der heute in der Alkoholordnung vorgesehenen 43 Bewilligungen verzichtet wird.
- *Der inländische Ethanolmarkt wird liberalisiert.*  
Dieses Ziel lässt sich mit Verzicht auf das vom Bund bis heute beanspruchte Importmonopol für Ethanol erreichen. Eine weitere Erleichterung stellt der Übergang von der Denaturierungspflicht zum Denaturierungsrecht dar. Zur Wahrung der Steuergerechtigkeit sind gezielte «Regulierungsmassnahmen» vorzusehen wie das Meldeverfahren für Importeure und die Einführung von Verwendungsverpflichtungen.

##### **Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems (siehe Ziff. 7)**

- *Das Steuersystem wird gestrafft.*  
Durch konsequente Anknüpfung an den Herstellern 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 ziehen eine erhebliche Reduktion des ad-

ministrativen Aufwands sowohl in der Verwaltung wie bei den Privaten nach sich.

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

- *Das Kontrollwesen wird gestrafft.*  
Ohne Gefährdung des Steueraufkommens soll die nahezu lückenlose Kontrolle durch eine risikoorientierte Kontrolle abgelöst werden. Weitere Erleichterungen im Kontrollwesen ergeben sich aus den vorgängig genannten Zielen: Je einfacher die Verfahren und Regelungen sind, desto geringer fällt der Kontrollaufwand aus. Diese Neuerungen bringen sowohl auf Seiten der Verwaltung wie auf Seiten der Branche eine erhebliche Reduktion des administrativen Aufwands.

### **Neuorganisation der Aufgabenerfüllung (siehe Ziff. 8)**

- *Die EAV wird reorganisiert.*  
Als Folge des Verzichtes auf das Importmonopol soll Alcosuisse vollständig privatisiert werden. Der verbleibende Teil der EAV wird auf das gestraffte Aufgabenportefeuille abgestimmt und unter Verzicht auf die rechtliche Selbständigkeit in die zentrale Bundesverwaltung reintegriert.  
Die für die zentrale Bundesverwaltung geltenden Standards werden von der EAV schrittweise bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes übernommen (IT, Personal, Bauten, Logistik, Beschaffung). Bereits auf den 1. Januar 2009 hat die EAV freiwillig das Corporate Design des Bundes übernommen.
- *Die Aufgaben des Bundes im Bereich des Alkohols werden optimiert.*  
Basierend auf dem Aufgabeninventar sollen die Aufgaben des Bundes im Bereich des Alkohols überprüft und ihre Erfüllung allenfalls neu organisiert werden.

## **5 Optimierung der Gesetzssystematik**

Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes legt der Bundesrat zwei Gesetze vor, ein Spirituosensteuergesetz und ein Alkoholgesetz. Die fiskalpolitisch motivierten Regelungen des geltenden Alkoholgesetzes (vor allem Art. 3 bis 40 AlkG sowie Art. 44ff.) finden sich neu im Spirituosensteuergesetz; die gesundheitspolitisch motivierten, den Markt regulierenden Bestimmungen (vor allem Art. 41 bis Art. 43a sowie Art. 49ff. AlkG) werden optimiert, gezielt ergänzt und ins neue Alkoholgesetz überführt, das auf alle alkoholischen Getränke gleichermaßen Anwendung finden soll. Die Gründe, die den Bundesrat zu diesem Schritt bewogen haben, werden nachfolgend unter Ziff. 5.1 dargestellt.

### **5.1 Situation**

#### **5.1.1 Doppelregelungen**

Das Alkoholgesetz ist sowohl ein Marktgesetz als auch ein Steuergesetz.

Das Lebensmittelrecht enthält neben einer Vielzahl von Bestimmungen, die der allgemeinen Produktesicherheit dienen, auch Bestimmungen über den Handel und die Werbung mit alkoholischen Getränken (und somit auch mit Spirituosen).

Die Handels- und Werbebestimmungen zu den alkoholischen Getränken sind sowohl im Alkoholgesetz wie im Lebensmittelrecht Fremdkörper und stellen im Bereich der Spirituosen Doppelregelungen dar.

### **5.1.2 Fokus Marktregulierung: Unterschiedliche Regelungen für (fast) Gleiches**

Spirituosen, Bier und Wein sind alkoholische Getränke. Sie unterscheiden sich nicht hinsichtlich des in ihnen enthaltenen Alkohols, wohl aber hinsichtlich des Verfahrens der Alkoholgewinnung. Unterschiedlich ist auch ihre rechtliche Regelung, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

	<b>Spirituosen</b>	<b>Bier</b>	<b>Wein</b>
<b><i>Eidgenössische Rechtsgrundlagen</i></b>			
Produkte-spezifisch	Alkoholgesetz (AlkG; SR 680). <sup>31</sup>	Biersteuergesetz (BStG; SR 641.411). <sup>32</sup>	Landwirtschaftsgesetz (LWG; SR 910.1). <sup>33</sup>
Produkte-übergreifend	Lebensmittelgesetz (LMG; SR 817.0). <sup>34</sup>		
<b><i>Hauptmotive der rechtlichen Regelungen</i></b>			
	Gesundheits- und fiskalpolitische.	Gesundheits- und fiskalpolitische.	Landwirtschafts-politische.
<b><i>Verbrauchssteuern</i></b>			
Satz pro Liter hundertprozentigen, reinen Alkohol	29.00 CHF (Art. 131 BV)	5.40 CHF <sup>35</sup> (Art. 131 BV)	Keine Besteuerung (infolge fehlender Grundlage in der Bundesverfassung).
Ermässigungen	Für Landwirte <sup>36</sup> , Kleinproduzenten.	Für unabhängige Kleinbrauereien. Die Biersteuermengenstaffel ist einnahmeneutral.	–
Einnahmen p.a.	Ca. 300 Mio. CHF	Ca. 110 Mio. CHF	0 CHF

<sup>31</sup> Das Alkoholgesetz vollzieht die EAV.

<sup>32</sup> Das Biersteuergesetz vollzieht die EZV.

<sup>33</sup> Das Landwirtschaftsgesetz vollziehen BLW und Kantone.

<sup>34</sup> Das Lebensmittelrecht vollziehen die Kantone unter koordinativer Aufsicht des BAG.

<sup>35</sup> Berechnung auf der Basis der meistverkauften Biersorte mit einem Alkoholgehalt von 4.7 Volumenprozent bei einer Besteuerung in der Biersteuer-Klasse 2.

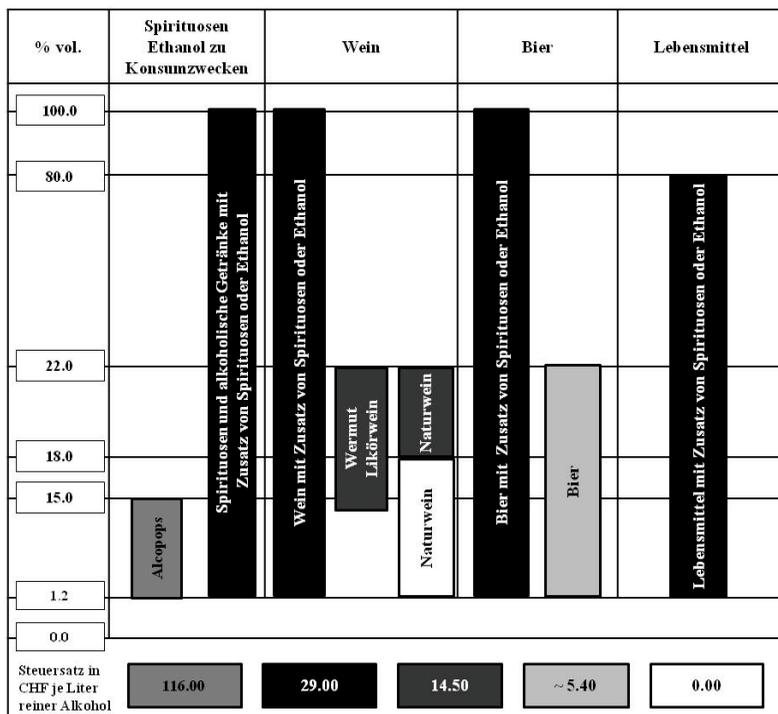
<sup>36</sup> Grundsätzlich sind Spirituosen, die Landwirte und Landwirtinnen im landwirtschaftlichen Betrieb benötigen, steuerfrei. Die maximal zulässige Menge wird jährlich aufgrund der ausgewiesenen landwirtschaftlichen Fläche, Personenzahl und Anzahl Hochstammabäume individuell durch die EAV berechnet.

	<b>Spirituosen</b>	<b>Bier</b>	<b>Wein</b>
Verwendung	Zweckgebunden <sup>37</sup> : Im Rahmen des Reinertrages der EAV fliessen die Steuereinnahmen im Verhältnis von 9 zu 1 an den Bund bzw. an die Kantone.	Nicht zweckgebunden: Die gesamten Steuereinnahmen fliessen in die allgemeine Bundeskasse.	–
<b>Marktbeschränkungen</b>			
Eidg. Monopole	Herstellungsmonopol.	–	–
Handels- und Werbebeschränkungen (Marktregulierung)	Starke, über den Jugendschutz hinausgehende Beschränkungen.	Auf den Jugendschutz ausgerichtete Beschränkungen.	–
<b>Produktespezifische Bundeshilfen</b>			
Unterstützung der Produzenten durch den Bund	–	–	Im Rahmen der Absatzförderung.

Die materielle Ungleichbehandlung der alkoholischen Getränke zeigt sich vor allem in der Besteuerung, was indes historisch bzw. verfassungsrechtlich bedingt ist.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Vgl. Art. 112 Abs. 5 sowie 131 Abs. 3 BV (SR 101)

<sup>38</sup> So sind 1 dl Whisky (50 Volumenprozent) mit 1.45 Franken, 1 dl Bier (4.7 Volumenprozent) mit rund 0.03 Franken (Biersteuer-Klasse 2), 1 dl Wein (13 Volumenprozent) mit 0.0 Franken und 100 g Kirsch-Schokolade mit rund 0.1 Franken Verbrauchssteuern belegt.

Besteuerung alkoholischer Getränke und Lebensmittel im Überblick<sup>39</sup>

Die Ungleichbehandlung zeigt sich aber auch bei der Marktregulierung – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Marktteilnehmer:

Für Spirituosen gelten einschneidende, für Bier und Wein hingegen deutlich weniger weitgehende, auf den Jugendschutz begrenzte Handels- und Werbebeschränkungen. Die Regelung in zwei verschiedenen Gesetzen führt zu Unterschieden in der Vollzugszuständigkeit: Für den Vollzug des Alkoholgesetzes ist die EAV zuständig, für den Vollzug des Lebensmittelrechts das BAG, wobei Letzteres den Vollzug an die Kantone delegiert hat.

<sup>39</sup> Die Eidgenössischen Räte haben die Vorlage zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) am 12. Juni 2009 verabschiedet. Kern der Vorlage ist die autonome Einführung des sogenannte «Cassis-de-Dijon»-Prinzips durch die Schweiz. Dabei ist unter anderem beschlossen worden, dass Naturweine aus frischen Weintrauben künftig erst ab einer Gradstärke von mehr als 18 Volumenprozent (heute mehr als 15) unter das Alkoholgesetz fallen sollen. Diese Neuerung soll auf erste Hälfte 2010 in Kraft gesetzt werden. Die mit dieser Neuerung verbundenen Mindereinnahmen für die EAV dürften unter einer Million Franken liegen.

Die derzeitige Marktentwicklung widerspiegelt diese gesetzlich begründete Differenzierung immer weniger: Verschiedene Hersteller produzieren heute Wein *und* Spirituosen. Auch Importeure und Händler beschränken sich kaum mehr auf ein einzelnes alkoholisches Produkt. Vielfach werden vom gleichen Händler in den gleichen Räumlichkeiten Wein und Spirituosen, Wein und Bier oder gar alle alkoholischen Produkte zusammen angeboten. Auch Mischgetränke geben begründeten Anlass zur Hinterfragung der gesetzlichen Kategorisierung alkoholischer Getränke.

Das Auseinanderklaffen von Realität und Gesetz heisst für die betroffenen Gewerbebetriebe: Unterschiedliche Behörden berufen sich auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen und verfolgen in ihrem Bereich eine eigene Praxis. Ihre Kontrollen der Marktanbieter erfolgen

- zu je unterschiedlichen Zeiten
- mit unterschiedlichen oder überschneidenden Zielsetzungen und
- auf der Basis unterschiedlicher Grundlagen.

Eine einheitliche, möglichst für alle alkoholischen Getränke gleichermassen zu befolgende Marktregulierung in der Vollzugszuständigkeit einer Stelle würde für das betroffene Gewerbe erhebliche Erleichterungen nach sich ziehen.

### **5.1.3 Fokuss Spirituosensteuer: Latenter Zielkonflikt**

Die Spirituosensteuer basiert auf Art. 131 Absatz 1 Buchstabe b BV. Sie ist eine Verbrauchssteuer, die primär gesundheitspolitisch motiviert ist. Nicht alle Bestimmungen in Zusammenhang mit der Spirituosensteuer dienen indes gesundheitspolitischen Interessen. Nur ein indirekter Bezug kommt Bestimmungen zu, die eine korrekte und vollständige Steuererhebung bezwecken. Von zentraler gesundheitspolitischer Bedeutung ist dagegen die Höhe des Steuersatzes.

Das Alkoholgesetz nimmt diese Differenzierung nicht mit der nötigen Klarheit vor. Möglicherweise hat dieses Defizit dazu geführt, dass die Spirituosensteuer auch schon als «schizophrene Vermischung» von fiskalisch und nichtfiskalisch motivierten Steuern beurteilt worden ist.<sup>40</sup> «Der Genuss des Einzelnen führt zur Sucht des Fiskus: dieser ist darauf angewiesen, dass eine möglichst grosse Zahl seiner Bürger dem angeblich bekämpften Genuss von Jahr zu Jahr weiter frönt.»<sup>41</sup>

Mit der Doppelzielsetzung stehen das Alkoholgesetz bzw. die Bestimmungen in Zusammenhang mit der Spirituosensteuer in einem latenten Zielkonflikt. Der optimale Steuersatz aus fiskalpolitischer Sicht – nämlich jener, der den Steuerbetrag maximiert – kann höchstens zufällig identisch sein mit demjenigen, der aus gesundheitspolitischer Sicht optimal wäre. Im Normalfall dürften die beiden Sätze unterschiedlich hoch sein. Es lässt sich jedoch keine prinzipielle Aussage darüber machen, welcher höher sein soll. Der Zielkonflikt kann sich aber auch bei den Handelsbeschränkungen zeigen: Weniger (gesundheitspolitisch motivierte) Handelsbeschränkungen oder eine Reduktion ihrer Kontrolle können zu einem grösseren Absatz, zu höherer Produktion bzw. höherem Import und damit zu höheren Steuereinnahmen führen.

<sup>40</sup> Böckli 1975, S. 43

<sup>41</sup> Böckli 1975, S. 51

Wohlwissend um diesen Zielkonflikt betonte der Bundesrat bei Erlass des Gesetzes, dass es «allen diesen Anforderungen Rechnung tragen und sie gegenseitig in Einklang bringen» müsse.<sup>42</sup> In seiner Botschaft vom 11. Dezember 1978<sup>43</sup> über die Änderung des Alkoholgesetzes stellte der Bundesrat klar, dass die gesundheitspolitischen Interessen vor die fiskalischen Interessen zu stellen sind.

## 5.2 Neuerung

Die rechtliche Regelung des Marktes mit alkoholischen Getränken in zwei verschiedenen Gesetzen mit unterschiedlichen Vollzugszuständigkeiten ist für den Bundesrat nicht länger haltbar, zumal damit neben erheblichen Ineffizienzen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung auch ernstzunehmende Rechtsunsicherheiten verbunden sind.

Die Regulierung des Marktes alkoholischer Getränke soll auf der Basis eines einzigen Erlasses erfolgen. Mit Rücksicht auf den Gegenstand der Regelungen soll die Zusammenführung weder im Alkoholgesetz noch im Lebensmittelrecht erfolgen, sondern in einem separaten, neuen Gesetz. Wohl nimmt dadurch die Zahl der Gesetze um ein weiteres Gesetz zu. Doch allein nur deshalb darauf zu verzichten, würde der Strategie Vorschub leisten, im Grundsatz wesensfremde Gegenstände in einem einzigen Gesetz zu regeln. Sinn macht die Zusammenführung der Regelungen auch organisationspolitisch, zumal damit die Voraussetzung einer optimierten Organisation der Bundesaufgaben im Bereich der alkoholischen Getränke geschaffen werden kann.<sup>44</sup>

Die neue Gesetzessystematik macht auch mit Blick auf die doppelte Zielausrichtung Sinn, unter der die Erhebung und Kontrolle der Spirituosensteuer bisher erfolgt ist. Die entsprechenden Bestimmungen werden inskünftig Teil des Spirituosensteuergesetzes sein. Mit ihrem Vollzug verfolgt der Bund lediglich *ein* Ziel – das Ziel einer korrekten sowie einer vollständigen Besteuerung. Gesundheitspolitische Ziele sind bei der Erhebung und Kontrolle der Spirituosensteuer grundsätzlich nicht gefragt. Als Grundmotiv der Spirituosensteuer müssen sie jedoch massgebend sein, wenn es darum geht, den Steuersatz zu bestimmen. Seine Festsetzung soll sich inskünftig nach den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes richten, was neu explizit im Gesetz festgehalten wird. In diesem Kontext ist denn auch die Fortführung der Sondersteuer auf Alcopops zu verstehen. Fiskalpolitisch ist sie bedeutungslos geworden, gesundheitspolitisch ist sie aber nach wie vor sinnvoll, zumal ein Verzicht darauf ein Wiederansteigen des Konsums dieser namentlich bei Jugendlichen auf Anklang stossenden Getränke nach sich ziehen könnte.

Insgesamt verspricht sich der Bundesrat von diesen Neuerungen neben erhöhter Effizienz auch mehr Transparenz und Kohärenz im Vollzug der eidgenössischen Alkoholpolitik.

<sup>42</sup> Botschaft vom 10. Juni 1931 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser, (Alkoholgesetz; BBl 1931 I 700).

<sup>43</sup> BBl 1979 I 53.

<sup>44</sup> Verzichtet hat der Bundesrat auf eine Lösung, wonach alle marktregulierenden Bestimmungen im Lebensmittelrecht oder im Präventionsgesetz zusammengefasst worden wären. Ausschlaggebend war vor allem der Umstand, dass die Marktregulierung in all diesen Erlassen einen Fremdkörper darstellt.

## 6 Marktliberalisierung

Art. 105 BV räumt dem Bund das Recht ein, die gebrannten Wasser gesetzlich zu regeln. Im Rahmen dieser Rechtsetzungskompetenz hat der Bund auf Gesetzesstufe mehrere Monopole geschaffen. Die folgenden Monopole bestehen bis heute fort:

- Monopol zur Herstellung von Spirituosen (siehe Ziff. 6.1);
- Monopol zur Herstellung von Ethanol (siehe Ziff. 6.1);
- Monopol zur Einfuhr von Ethanol (siehe Ziff. 6.2).

### 6.1 Monopole zur Herstellung von Spirituosen bzw. von Ethanol

#### 6.1.1 Situation

Bereits das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1886 betreffend gebrannte Wasser sah das *Monopol zur Herstellung gebrannter Wasser* vor. Allerdings monopolisierte der Bund damals vorerst nur das Brennen von Kartoffeln. Bald musste der Bundesrat aber feststellen, dass dieses Monopol zu wenig einschneidend war. Die Bevölkerung wich aus, indem sie Obstbäume pflanzte und sich verstärkt dem Brennen von Obst hingab. Dazu schrieb der Bundesrat: *«Dieser Missbrauch hatte sich in gewissen Gegenden unseres Landes nachgerade verheerend eingenistet und diese völlig verseucht. Das böse Übel, das weitere Volkskreise physisch und moralisch schädigte, sollte unterdrückt werden, nachdem die blossе Volksbelehrung auf welchem Wege immer sich als wirkungslos erwiesen hatte.»*<sup>45</sup> Erst 1930 hiessen Volk und Stände eine Änderung der Bundesverfassung gut, die das Herstellungsmonopol auf Obst ausdehnte.

Der Bund nahm die Monopolrechte allerdings nie selber wahr. Vielmehr schrieb er eine begrenzte Zahl von «Loosen» aus, die zur Herstellung bzw. Lieferung von mindestens 150 und höchstens 1000 hl reinen Alkohols verpflichteten.<sup>46</sup> Während mit der Verpflichtung auf eine Mindest-Brennmenge die damals verbreiteten Hausbrennereien zum Verschwinden gebracht werden sollten,<sup>47</sup> bezweckte der Bund mit der Kontingentierung eine Eindämmung der inländischen Produktion.

<sup>45</sup> Siehe Botschaft vom 29. Januar 1926 an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung, (BBl 1926 I 278f).

<sup>46</sup> Art. 2 des aBundesgesetzes vom 23. Dezember 1886 betreffend gebrannte Wasser, (BBl 1886 III 1309f).

<sup>47</sup> «Diese kleinen Betriebe haben bei uns, wie in andern Ländern, sehr ungünstig gewirkt. In vielen Fällen sind sie infolge ihrer räumlichen Verbindung mit der Wohnung, ihrer leichten Zugänglichkeit, der direkten Bethätigung der Familienglieder, zum Ansteckungsherd geworden, wo der Brantweingenuss einen Bewohner des Hauses nach dem andern ergriff, die Gewohnheit des Trunkes pflanzte und häufig genug, namentlich da, wo gleichzeitig Patente zum Kleinverkauf erlangt werden mussten, die Umgebung infizierte. Ein anderer Übelstand hängt mit der Art des Absatzes zusammen. Meistens nicht marktfähig, muss der Brantwein in näherer und weiterer Umgebung bei Wirthen und, wo es nur immer sein kann, direkt untergebracht werden. Kunden werden gesucht und zum Bestellen überredet.» Siehe Botschaft vom 8. Oktober 1886 zum Bundesgesetz über die Herstellung und Besteuerung von Brantwein, (BBl 1886 III 443f).

Nach heutigem Verständnis handelt es sich beim Monopol zur Herstellung gebrannter Wasser wirtschaftlich und technisch betrachtet um zwei Monopole: um das Monopol zur Herstellung von Spirituosen und um das Monopol zur Herstellung von Ethanol. Rechtlich werden die beiden Monopole indes gleich behandelt. Der Bund übt diese Monopole nicht selber aus, sondern überträgt mittels Konzessionen die damit verbundenen Rechte an Dritte. Grundsätzlich sind die Konzessionen heute weder mit einer Herstellungsverpflichtung noch mit einer mengenmässigen Beschränkung verbunden und unterscheiden sich insofern nur noch begrifflich von Bewilligungen. Von einer besonderen Voraussetzung abhängig sind die Konzessionen zur gewerbmässigen Herstellung von Spirituosen bzw. Ethanol: Eine solche Konzession wird nur erteilt, wenn der Gesuchsteller nachweisen kann, dass er *bisher* jährlich 200 Liter reinen Alkohols hergestellt hat bzw. im Auftragsverhältnis hat herstellen lassen.<sup>48</sup> Mit dieser besonderen Auflage sollen gewerbliche Kleinstbrennereien verhindert werden. Die gesetzliche Grundlage dazu bildet Art. 5 AlkG, wonach gewerbliche Konzessionen nur erteilt werden, «soweit dies den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Landes entspricht». Die inländische Produktion hält mengenmässig gerade noch einen Anteil von 13 Prozent am Spirituosenmarkt; ein inländischer Hersteller von Ethanol fehlt seit Herbst 2008 vollständig. Eine Beschränkung der gewerblichen Herstellung auf die wirtschaftlichen Landesbedürfnisse ist angesichts des sehr hohen bzw. im Fall von Ethanol sogar hundertprozentigen Importvolumens überholt. Ausserdem reduziert die derzeit gesetzlich vorgesehene Bedürfnisklausel für die Herstellung von Spirituosen das Innovationspotential eines funktionierenden Wettbewerbs.

Die Monopole zur Herstellung von Spirituosen bzw. von Ethanol haben insoweit ihre ursprüngliche Bedeutung verloren. Ein Verzicht auf diese Monopole ist deshalb angezeigt.

In Europa kennen nur noch zwei Staaten ein Herstellungsmonopol: In Norwegen existiert es für die Herstellung von Spirituosen, in Deutschland für die Herstellung von Ethanol.<sup>49</sup>

### **6.1.2 Neuerung**

Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes soll auf eine Fortführung der Bundesmonopole zur Herstellung von Spirituosen bzw. von Ethanol verzichtet werden.

Inskünftig sollen die Hersteller von Spirituosen und Ethanol analog den für Bierbrauer geltenden Regeln einer Meldepflicht unterstellt werden. Sie erhalten das Recht zum Brennen mit Eintrag in ein öffentliches Register (Alkoholregister).

Der öffentliche Charakter des Alkoholregisters ermöglicht eine Selbstkontrolle der Branche. Diese Kontrolle erschwert das Schwarzbrennen von Spirituosen und er-

<sup>48</sup> Vgl. Merkblatt «Konzessionierung von Brennereien», 2009.

200 Liter reinem Alkohol entsprechen 500 Liter Spirituosen bei einem Alkoholgehalt von 40 Volumenprozent.

<sup>49</sup> Vgl. Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU 2009. Erfasst sind die Staaten, die der EU-15 zugerechnet werden, sowie Polen, die Tschechische Republik und Ungarn.

gänzt die staatliche Aufsicht äusserst wirksam, wie die Erfahrungen des Bundes im Bereich der Biersteuer zeigen.

## **6.2 Monopol zur Einfuhr von Ethanol**

Im Rahmen des Monopols zur Einfuhr von Ethanol importiert das Profitcenter der EAV, Alcosuisse, jährlich knapp 50 Millionen Liter Ethanol und verkauft es an inländische Verwender in Industrie, Gewerbe, Forschung und Gesundheitswesen. Im Jahr 2008 erwirtschaftete Alcosuisse 87 Prozent ihres Umsatzes mit 46 Grosskunden. Die restlichen 13 Prozent des Jahresumsatzes verteilten sich auf rund 950 mittlere und kleinere Abnehmer.

Grosskunden von Alcosuisse haben in der jüngeren Vergangenheit wiederholt ihr Interesse angemeldet, in eigener Regie importieren zu können. Kleinkunden haben bereits heute die Wahl, Ethanol im Inland bei Privaten zu beziehen.<sup>50</sup>

Die von Alcosuisse in Rechnung gestellten Preise richten sich nach den Vorgaben der Verordnung des EFD vom 29. Januar 1998 über die Verkaufspreise der EAV für gebranntes Wasser.<sup>51</sup> Art. 1 der Verordnung schreibt Preise vor, die der Situation des Marktes Rechnung tragen als auch die Selbstkosten decken.

Die Verwendung von Ethanol ist steuerfrei, soweit dieser Alkohol nicht Konsumzwecken zugeführt wird.

### **6.2.1 Situation**

Die Bedeutung des Einfuhrmonopols lässt sich hauptsächlich im Kontext mit der Denaturierungspflicht beurteilen. Die Denaturierung ist ein wichtiges Instrument, um eine Hinterziehung der Spirituosensteuer zu verhindern.

Gemäss Art. 37 des geltenden Alkoholgesetzes ist steuerlich nicht belastetes Ethanol zu denaturieren, d.h. durch Zugabe von Fremdstoffen ungeniessbar zu machen. Unterschieden wird zwischen vollständiger und teilweiser Denaturierung. Um eine *vollständige Denaturierung* handelt es sich, wenn dem Ethanol zwei Fremdstoffe beigemischt werden. Bei einer *teilweisen Denaturierung* wird lediglich ein Fremdstoff beigemischt. Grundsätzlich führen beide Denaturierungsarten dazu, dass Ethanol ungeniessbar wird. Eine teilweise Denaturierung lässt sich jedoch mit geeigneten Anlagen relativ einfach rückgängig machen und bietet damit weniger Gewähr, dass das Ethanol nicht nachträglich und in Umgehung der Spirituosensteuer Konsumzwecken zugeführt wird. Deshalb macht das Gesetz die Verwendung teilweise denaturierten Ethanols von einer Bewilligung der EAV abhängig. Gleiches gilt für die Verwendung nicht denaturierten Ethanols.

Gewähr für eine korrekte Denaturierung bietet Alcosuisse, die mit ihren Importen im Rahmen des Bundesmonopols mehr als 99 Prozent des inländischen Ethanolbedarfs abdeckt.

Differenzierte Produktionsverfahren und erhöhte Qualitätsstandards haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass immer häufiger von einer vollständigen Denaturie-

<sup>50</sup> Die privaten inländischen Anbieter müssen den von ihnen vertriebenen Alkohol aufgrund des Einfuhrmonopols des Bundes bei Alcosuisse beziehen.

<sup>51</sup> SR **683.21**

rung abgesehen werden muss. 92 Prozent des von Alcosuisse gelieferten Ethanols sind heute teilweise oder gar nicht denaturiert. Die gesetzliche Ausnahme, also teilweise oder nicht denaturiertes Ethanol, ist somit zur Regel geworden. Vollständig denaturiert werden nur noch 8 Prozent des inländischen Ethanols.

Das Einfuhrmonopol des Bundes ist grundsätzlich eine wichtige Voraussetzung, damit die Denaturierung korrekt erfolgt und das Risiko der Steuerumgehung gering gehalten werden kann. Diese Ziele lassen sich heute jedoch auch mit weniger weitgehenden Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit und mit geringeren unternehmerischen Risiken für den Bund erreichen.

In Europa ist die Schweiz der einzige Staat, der noch ein Importmonopol für Ethanol beansprucht. Mit gewissen Einschränkungen existiert in Deutschland noch ein rechtliches Monopol, dessen Fortführung allerdings zur Diskussion steht.<sup>52</sup>

## **6.2.2 Ethanolmarktstudie**

Im Auftrag der EAV hat die Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmung KPMG die Auswirkungen eines Verzichtes auf das Einfuhrmonopol des Bundes geprüft und zu diesem Zweck im Mai/Juni 2009 insgesamt 83 Interviews mit verschiedenen in- und ausländischen Akteuren am Ethanolmarkt durchgeführt.<sup>53</sup> Die Ergebnisse dieser Interviews flossen in die Studie «Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols» (Ethanolmarktstudie) ein.

Diese 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 tiefere und Kleinabnehmer höhere Preise zu erwarten haben;
- die Endpreise nicht beeinflusst werden;
- die Gefahr eines privaten Monopols als sehr gering einzuschätzen ist.

Nennenswerte, aber auf eine Übergangsphase beschränkte Probleme könnten sich nach Einschätzung von KPMG einzig bei der Pharmaindustrie zeigen. Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes werden verschiedene Pharmaunternehmen das zur Medikamentenherstellung notwendige Ethanol nicht mehr bei Alcosuisse, sondern bei einem ausländischen Lieferanten direkt beziehen. Für die Medikamente, die mit Ethanol hergestellt werden, muss im Rahmen eines Zulassungsverfahrens nachgewiesen werden, dass dieser Wirk- oder Hilfsstoff der für den jeweiligen Absatzmarkt geltenden Pharmakopöe-Monografie vollumfänglich entspricht.<sup>54</sup> Von KPMG befragte Unternehmensvertreter gehen davon aus, dass die vor den verschiedenen Zulassungsbehörden zu erbringenden Nachweise insgesamt bis zwei Jahre in Anspruch nehmen könnten.

<sup>52</sup> Vgl. Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU 2009

<sup>53</sup> Thomas/Harsch 2009

<sup>54</sup> Die Qualitätsanforderungen für Ethanol, das im Rahmen von Arzneimitteln als Wirk- oder Hilfsstoff eingesetzt wird, sind namentlich in Monografien der Helvetischen und der Europäischen Pharmakopöe umschrieben, d. h. verbindlich festgelegt.

### 6.3

### Neuerung

Der Bundesrat stellt fest, dass eine massgebliche Zahl von inländischen Ethanolabnehmern eine Marktliberalisierung wünscht und den Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt begrüsst.

Die Ethanolmarktstudie zeigt glaubhaft auf, dass weder Probleme in der landesweiten Versorgung zu erwarten sind noch mit Preisentwicklungen zu rechnen ist, die bei den Abnehmern von Ethanol zu grundlegenden Problemen führen könnten. Auch die Gefahr eines privaten Monopols ist aufgrund der Ethanolmarktstudie – wie erwähnt – als sehr gering einzuschätzen.

Allerdings ist sich der Bundesrat bewusst, dass einzelne Ethanol-Kleinabnehmer möglicherweise mehr als andere von den Preissteigerungen betroffen sein werden, so beispielsweise die Essigproduzenten. Der Bundesrat weist aber darauf hin, dass gerade die Essigproduzenten bereits heute eine Sonderstellung in Anlehnung an die in Art. 27 Abs. 2 AlkG vorgesehene Ausnahmeregelung geniessen und deshalb durch die Liberalisierung weniger weitgehende Veränderungen erfahren als andere Ethanolabnehmer.

Gemäss Ethanolmarktstudie könnten sich für die Pharmaindustrie vorübergehende Probleme ergeben, die u.a. durch bundesrechtlich vorgeschriebene administrative Verfahren ausgelöst werden. Diese Probleme lassen sich jedoch vermeiden, wenn die EAV die Einfuhr von Ethanolmustern ab 2010 bewilligt und damit den betroffenen Unternehmungen ein vorgezogenes Zulassungsverfahren bei Swissmedic und den weiteren Zulassungsbehörden für Medikamente im Ausland ermöglicht.

In der Überzeugung, dass der Wirtschaftsstandort mit dem Verzicht auf das Einfuhrmonopol weiter an Attraktivität gewinnt, befürwortet der Bundesrat eine Aufhebung des Bundesmonopols auf der Einfuhr von Ethanol. Zudem stellt er aufgrund der Ethanolmarktstudie fest, dass beim Übergang zum liberalisierten Ethanolmarkt keine Probleme zu erwarten sind, die flankierende Massnahmen seitens des Bundes bedingen würden. Damit steht einem Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt auf den Zeitpunkt der Monopolaufhebung nichts entgegen.

Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes sind weitere Neuerungen verbunden:

- a. Die Denaturierungspflicht wird durch ein Denaturierungsrecht abgelöst.
- b. Die Regulierung des Ethanolmarktes wird angepasst.
- c. Alcosuisse wird privatisiert (siehe dazu Ziff. 8.1.2.2).

#### **Übergang zum Denaturierungsrecht**

Mit dem Verzicht auf die Fortführung des Monopols soll auch die Denaturierungspflicht fallen, die den Produktionsprozess unnötig erschwert und verteuert.

Trotzdem wird die Denaturierung nicht vollständig an Bedeutung verlieren:

- Zu denaturieren sind namentlich Endprodukte für den privaten Haushalt wie beispielsweise der Brennsprit.
- Im Rahmen staatlicher Kontrollen wird auch nach dem Wegfall der Denaturierungspflicht der Nachweis zu erbringen sein, dass das steuerfrei bezogene Ethanol gesetzeskonform verwendet worden ist. Bleibt dieser Nachweis aus, so wird das Ethanol mangels eines anderweitigen Nachweises nachträglich besteuert, weil von der Vermutung ausgegangen wird, dass es Konsumzwe-

cken zugeführt worden ist. Ein Verwender mit hohen produktionsbedingten Fehlmengen kann das Risiko dieser Nachbesteuerung ausschliessen, indem er das Ethanol vor dem Produktionsprozess im Rahmen eines staatlich anerkannten Verfahrens denaturieren lässt. Inskünftig sollen zertifizierte Denaturierungsbeauftragte für eine korrekte Denaturierung vor Ort sorgen. Sie sind Mitarbeitende der jeweiligen Unternehmungen und geniessen eine besondere Stellung, die mit derjenigen der Gefahrgutbeauftragten vergleichbar ist.<sup>55</sup>

Denaturierte Ethanole müssen – wie unterschiedliche Produkte – separat gelagert werden. Eine Abkehr von der Denaturierungspflicht ermöglicht den Unternehmen eine Konzentration der Lagerkapazitäten und ist deshalb ein die Liberalisierung des Ethanolmarktes *begünstigender* Faktor.

### ***Angepasste Regulierung («Re-Regulierung»)***

Das Einfuhrmonopol und die Denaturierungspflicht lassen sich nicht ersatzlos streichen. Flankierende Massnahmen zur Wahrung der Steuergerechtigkeit sind unumgänglich.

Konkret gilt es sicherzustellen, dass der Weg des Ethanols im Inland nachvollzogen werden kann. Deshalb müssen die staatlichen Kontrollorgane die jeweiligen Akteure kennen, die mit steuerfreiem, nicht denaturiertem Ethanol Handel betreiben, solches importieren oder verwenden.

Deshalb werden Importeure und Händler von Ethanol einer Meldepflicht unterstellt: Wer mehr als 10 Liter Ethanol (denaturiertes oder nicht denaturiertes) importieren oder wer mit Ethanol Grosshandel betreiben will, muss in einem öffentlichen Register, dem Alkoholregister, eingetragen sein, wie dies neu auch für die Hersteller von Ethanol vorgesehen ist (siehe dazu Ziff. 6.1.2).

Zudem werden die Einfuhr, der Handel und die Verwendung von nicht denaturiertem, steuerfreiem Ethanol von einer sogenannten Verwendungsverpflichtung abhängig gemacht, mit der sich deren Inhaber gegenüber dem Staat schriftlich verpflichtet, das erhaltene Ethanol:

- ausschliesslich zur Herstellung bestimmter Erzeugnisse zu verwenden; und
- nur an Empfänger weiterzugeben, die gemäss Alkoholregister aufgrund einer Verwendungsverpflichtung zum Bezug von undenaturiertem und unsteuerertem Ethanol berechtigt sind oder ein Steuerlager führen.

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

<sup>55</sup> Siehe dazu Verordnung vom 15. Juni 2001 über Gefahrgutbeauftragte für die Beförderung gefährlicher Güter auf Strasse, Schiene und Gewässern, (Gefahrgutbeauftragtenverordnung, GGBV, SR 741.622).

Das Prinzip der Verwendungsverpflichtung wird seit Jahren im Bereich der Mineralölsteuer erfolgreich angewandt.<sup>56</sup> Auch dort dient die Verwendungsverpflichtung der Steuersicherung.

Mehr als bis anhin hat sich die staatliche Kontrolltätigkeit vor Ort – d.h. bei den einzelnen Akteuren des Ethanolmarktes – inskünftig am Risiko von Steuerumgehungen zu orientieren. Das heisst, dass

- Grossverbraucher mit einem geschlossenen und ISO-zertifizierten Produktionsablauf weniger im Fokus staatlicher Kontrolle stehen als solche mit einem offenen Verfahren; und
- mittlere Verbraucher mehr kontrolliert werden als Verbraucher von Kleinstmengen.

Kontrollen sollen zudem vermehrt nach dem Prinzip der Stichproben erfolgen. Verschärfte Strafbestimmungen runden das gegenüber heute offenere Regulierungssystem des Ethanolmarktes ab.

Im Rahmen ihrer Monopolstellung verfügt Alcosuisse derzeit über so grosse Ethanolvorräte, dass sich die Frage der Ethanolversorgung für Krisensituationen kaum stellt. Bei Aufhebung des Monopols wird das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) prüfen, ob geeignete Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Ethanol zu treffen sind.

## 7 Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems

### 7.1 Steuersystem

Das System zur Erhebung und Kontrolle der Spirituosensteuer steht in direktem Bezug zu den Aufwendungen der EAV. Je straffer das Steuersystem ausgestaltet ist, desto geringer fallen die Aufwendungen der EAV für Administration und Aufsicht aus.

Effizienter organisieren lässt sich das Steuersystem, indem

- die Zahl der Steuerpflichtigen reduziert wird,
- Ausnahmeregelungen minimiert werden und
- Verfahren vereinfacht werden.

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

*«Die EFK unterstützt die geplante Totalrevision des Alkoholgesetzes. Dabei sind die Vereinfachungen bei Kleinproduzenten und Landwirten weiter zu verfolgen und das*

<sup>56</sup> Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996, (MinöStG; SR 641.61) werden Waren zu einem tieferen Satz besteuert, wenn die Person, die sie verwendet, vor Entstehung der Steuerforderung eine Verwendungsverpflichtung hinterlegt hat. Näheres dazu unter: [http://www.ezv.admin.ch/zollinfo\\_firmen/steuern\\_abgaben/00382/01840/index.html?lang=de](http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/steuern_abgaben/00382/01840/index.html?lang=de) (Stand: 6.11.2009).

*heutige System des steuerfreien Eigenbedarfs für Landwirte grundsätzlich in Frage zu stellen sowie der 30%-Steuerreduktion bei Kleinproduzenten zu überdenken.»<sup>57</sup>*

<sup>57</sup> Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 2007, S. 47

## 7.1.1 Situation

Gemäss aktueller Alkoholgesetzgebung sind steuerpflichtig:

- Inhaber konzessionierter Brennereien. Nicht steuerpflichtig sind die Inhaber konzessionierter Brennereien für im Auftrag Dritter hergestellte Spirituosen (Lohnbrenner);
- Brennauftraggeber (gewerbliche, landwirtschaftliche und andere): Sie geben ihre Rohstoffe einem Lohnbrenner zur Verarbeitung;
- Inhaber von Steuerlagern;
- Importeure von Spirituosen;
- Verwender von nicht versteuertem, nicht denaturiertem Ethanol bei Ausbleiben des Nachweises konformer Verwendung.

Zahl und Steuervolumen variieren je nach Kategorie der Steuerpflichtigen erheblich:

Kategorien Steuerpflichtiger	Anzahl Steuerpflichtiger im Jahr 2008	Steuerprivilegien	Steuervolumen 2008 in CHF	
			insgesamt	Ø je Steuerpflichtigen
Inhaber konzessionierter Brennereien (ohne Lohnbrennerei)	1560	Je nach Kategorie unterschiedlich.	4 147 745	2 659
a) Gewerbliche Inhaber	73	Keine.	2 836 791	38 860
b) Landwirtschaftliche Inhaber	1487	1. Steuerfreier Eigenbedarf. 2. Sonderstellung Steuerpflicht. Steuerpflicht entsteht bei: a) Verkäufen; b) Verbrauch über steuerfreien Eigenbedarf hinaus; c) Hofaufgabe.	1 310 954	882
Brennauftraggeber	45 491	Je nach Kategorie unterschiedlich.	9 994 479	220
a) Gewerbliche	23	Keine.	232 865	10 125

Kategorien Steuerpflichtiger	Anzahl Steuerpflichtiger im Jahr 2008	Steuerprivilegien	Steuervolumen 2008 in CHF	
			insgesamt	Ø je Steuerpflichtigen
b) Landwirtschaftliche	4595	1. Steuerfreier Eigenbedarf. 2. Sonderstellung Steuerpflicht. Steuerpflicht entsteht bei: a) Verkäufen; b) Verbrauch über steuerfreien Eigenbedarf hinaus; c) Hofaufgabe.	1 986 809	432
c) Weder gewerbliche noch landwirtschaftliche Brennauftraggeber («Kleinproduzenten»)	40 873	Steuerermässigung um 30 Prozent auf max. 5 Litern reinen Alkohols /Jahr/Person. <sup>58</sup>	7 774 805	190
Inhaber von Steuerlagern	124	1. Aufschub der Steuerpflicht 2. Steuerbefreiung auf Verarbeitungs- und Lagerverlusten. <sup>59</sup>	227 555 046	1 835 121
Importeure von Spirituosen	–	Keine.	43 946 235	–
a) Bei der EAV registrierte Importeure	382	Keine.	36 017 438	94 286

<sup>58</sup> Mit Beschluss vom 22. April 2009 änderte der Bundesrat die Alkoholverordnung, (SR 680.11) und erhöhte auf den 1. Juli 2009 die steuerreduzierte Menge auf 30 Liter reinen Alkohols/Jahr/Person. Der Bundesrat erwartet, dass sich dadurch die Zahl der zu verarbeitenden Steuererklärungen um ca. 12 000 reduzieren lässt. Damit gehen Mindereinnahmen einher, die auf 1.1 Millionen Franken geschätzt werden.

<sup>59</sup> Verordnung vom 10. Juni 1997 über die als steuerbefreit anerkannten Fehlmengen von gebrannten Wassern in Steuer- und Verschlusslagern, (Alkoholfehlmengenverordnung; SR 680.114).

Kategorien Steuerpflichtiger	Anzahl Steuerpflichtiger im Jahr 2008	Steuerprivilegien	Steuervolumen 2008 in CHF	
			insgesamt	Ø je Steuerpflichtigen
b) Bei der EAV nicht registrierte Importeure	Zahl nicht bekannt	Keine.	7 928 797	–
Total	47 557	–	285 643 504	–

Im Hinblick auf eine Straffung des Steuersystems von Bedeutung sind namentlich die folgenden Erkenntnisse aus der Tabelle:

- Bei der zahlenmässig grössten Kategorie der Steuerpflichtigen, den rund 41 000 weder gewerblich noch landwirtschaftlich tätigen Brennauftraggebern (Kleinproduzenten), fällt mit knapp 200 Franken das geringste durchschnittliche Steuervolumen pro Steuerpflichtigen an.
- Ungefähr 99 Prozent aller Steuerpflichtigen sind steuerlich privilegiert.

#### 7.1.1.1 Zahl der Steuerpflichtigen

Gemäss geltender Alkoholgesetzgebung ist steuerpflichtig, wer Spirituosen importiert oder Spirituosen im Inland herstellt.<sup>60</sup> Einen Sonderfall stellen die rund 45 000 (im Jahr 2008) steuerpflichtigen Brennauftraggeber dar: Weder importieren sie Spirituosen, noch stellen sie solche her; sie lassen die Spirituosen bei den ca. 360 konzessionierten Lohnbrennern herstellen.<sup>61</sup> Trotzdem sind die Brennauftraggeber steuerpflichtig und nicht die in ihrem Auftrag tätigen Lohnbrenner.<sup>62</sup>

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

- Namen und Adresse (bzw. Adress-Nummer<sup>63</sup>) 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 solche Meldungen ein. Die Daten müssen sodann – trotz bereits erfolgter Entwicklung IT-basierter Lösungen – nach wie vor grösstenteils manuell ins Steuersystem der EAV überführt werden. Danach stellt die EAV den Brennauftraggebern die geschuldete Spirituosensteuer in Rechnung und besorgt das Inkasso.

<sup>60</sup> Importeure haben die Monopolgebühr zu entrichten. Sie entspricht der Spirituosensteuer. Vgl. Art. 28 AlkG.

<sup>61</sup> Von den insgesamt 358 Lohnbrennern führen 104 zusätzlich eine Gewerbebrennerei.

<sup>62</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 2 Bst. b AlkG

<sup>63</sup> Mit Eingabe der Adress-Nummer lassen sich Name und Adresse des Brennauftraggebers automatisch im Formular vermerken.

### 7.1.1.2 Steuerliche Privilegien

Brennaufragebern, die weder gewerblich noch landwirtschaftlich tätig sind, wird eine Steuerermässigung von 30 Prozent auf den ersten 5 bzw. seit dem 1. Juli 2009 auf den ersten 30 Litern reinen Alkohols gewährt. Dieses Privileg ist einfach zu handhaben.

Gewerbliche Hersteller geniessen grundsätzlich keine Steuerprivilegien. Besondere Formen von Steuerprivilegien sind einzig mit dem Betrieb eines Steuerlagers verbunden. In diesem Fall entsteht die Steuerforderung zwar mit der Einfuhr bzw. der Herstellung der Spirituosen, ihre Fälligkeit wird jedoch aufgeschoben, bis die Spirituosen dem Steuerlager entnommen werden. Zudem sind die in den Steuerlagern erfolgten Verarbeitungs- und Lagerverluste steuerbefreit.<sup>64</sup>

Der Betrieb eines Steuerlagers setzt eine Bewilligung der EAV voraus und ist unter anderem von der Leistung angemessener Sicherheiten abhängig.

Nicht gewerblich tätige, landwirtschaftliche Hersteller bzw. Brennaufrageber sind namentlich in zweierlei Hinsicht steuerlich privilegiert:

- Die für ihren Haushalt und Landwirtschaftsbetrieb erforderlichen Spirituosen sind als sogenannter *Eigenbedarf* steuerfrei, soweit sie aus Eigengewächs oder aus selbst gesammeltem inländischem Wildgewächs produziert worden sind. Die Menge des zulässigen Eigenbedarfs hängt von der Anzahl Personen pro Betrieb, von der Grösse der landwirtschaftlich genutzten Fläche und von der Anzahl Hochstammbäume ab. In der Praxis wird der maximal zulässige Eigenbedarf eines landwirtschaftlichen Betriebs auf 45 Liter reinen Alkohols begrenzt.
- Die Steuerpflicht entsteht nicht bereits bei der Herstellung der Spirituosen, sondern erst mit entgeltlicher oder unentgeltlicher Abgabe an Dritte und bei über den steuerfreien Eigenbedarf hinausgehendem Selbstverbrauch.

Das erste steuerliche Privileg, die Gewährung des Eigenbedarfs, ist behördenseitig sehr aufwändig, zumal es an verschiedene Voraussetzungen gebunden ist, die vorgängig jeweils abzuklären sind.

Das zweite Privileg hat dazu geführt, dass heute Spirituosen von rund 1 Million Liter reinen Alkohols unversteuert auf Bauernhöfen lagern. Auch dieses Privileg führt bei der EAV zu einem erheblichen Aufwand, fallen doch in Zusammenhang mit diesem Privileg ca. 55 000 Jahreserklärungen an, von denen sich lediglich 9000 automatisch erledigen lassen.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Verordnung vom 10. Juni 1997 über die als steuerbefreit anerkannten Fehlmengen von gebrannten Wassern in Steuer- und Verschlusslagern, (Alkoholfehlmengenverordnung; SR **680.114**).

<sup>65</sup> Im Rahmen der Jahreserklärung deklariert der Landwirt gegenüber der EAV die verkaufte und gelagerte Menge an Spirituosen.

## **7.1.2 Neuerungen**

Das Steuersystem wird optimiert, indem unter anderem:

- die Zahl der Steuerpflichtigen von rund 48 000 auf ca. 3000 reduziert wird, und
- komplizierte bzw. in ihrer Handhabung aufwändige steuerliche Privilegien abgeschafft und durch einfache Lösungen ersetzt werden.

### **7.1.2.1 Reduktion der Steuerpflichtigen**

Aus der Tabelle unter Ziff. 7.1.1 ergibt sich, dass das im Jahr 2008 angefallene Steuervolumen je Brennauftraggeber bei durchschnittlich 220 Franken liegt und damit bei der überwiegenden Zahl von Steuerpflichtigen im Vergleich zu den administrativen Kosten tief ausfällt. Neu sollen deshalb nicht mehr die Brennauftraggeber Steuersubjekt sein, sondern konsequent alle Hersteller, auch wenn sie im Auftrag Dritter tätig sind.

Mit dieser Neuerung lässt sich:

- die Zahl der Steuerpflichtigen um mehrere Zehntausende reduzieren (Basis 2008);
- der Aufwand der EAV für die Erhebung und das Inkasso der in Zusammenhang mit Brennaufträgen anfallenden Steuern deutlich senken.

Damit werden die im Auftrag Dritter tätigen Hersteller gegenüber dem Bund zur Deklaration und Entrichtung der Spirituosensteuer verpflichtet. In der Praxis führt diese Neuerung dazu, dass sie bei ihren Auftraggebern nicht mehr nur den Brennlohn einkassieren, sondern auch die Spirituosensteuer. Das Privatrecht stellt den im Auftrag Dritter tätigen Hersteller verschiedene Absicherungsmöglichkeiten zur Verfügung, so das vertragliche Retentionsrecht oder die Vorauszahlung.

Diese Änderungen stellen für die betroffenen Hersteller eine grosse Herausforderung dar. Die EAV wird die Hersteller bei den Umstellungsarbeiten unterstützen. Im Vordergrund stehen dabei hauptsächlich verbesserte IT-Produkte.

### **7.1.2.2 Reduktion und Vereinheitlichung steuerlicher Privilegien**

Das geltende Recht sieht fünf steuerliche Privilegien vor. Die beiden in Zusammenhang mit dem Betrieb von Steuerlagern stehenden und damit dem Gewerbe zukommenden Privilegien sollen unverändert weitergeführt werden. Durch ein einheitliches und in seiner Handhabung einfaches Privileg ersetzt werden sollen dagegen die drei der Landwirtschaft bzw. den nicht landwirtschaftlich tätigen Brennauftraggebern zukommenden Privilegien. Sie sollen eine jährliche Pauschalfreimenge von 10 Litern reinen Alkohols je Person ab 18 Jahren erhalten. Während die nicht gewerblichen Hersteller diese Menge selber in Abzug bringen können, bringt der Brennauftragnehmer (Lohnbrenner) die den Brennauftraggebern zustehende Pauschalfreimenge in Abzug.

Die Abkehr vom landwirtschaftlichen Privileg, wonach die Steuerpflicht erst mit Inverkehrsetzung der Spirituosen entsteht, wird die steuerfreien Spirituosenlager in Landwirtschaftsbetrieben zum Verschwinden bringen.

Für die heute in den Landwirtschaftsbetrieben gelagerten, bisher nicht versteuerten Spirituosen von rund 1 Million Litern reinen Alkohols stellt das Spirituosensteuer-



Namentlich die folgenden durch Aufgabenverzicht im Rahmen der Totalrevision geplanten Neuerungen führen zu einer Reduktion des Kontrollaufwandes:

- a. *Verzicht auf die drei Bundesmonopole und damit auf die an Voraussetzungen geknüpften Konzessionen (siehe dazu vorne, Ziff. 6.1 und 6.2).* Mit Eintrag ins Alkoholregister werden Interessierte zur Herstellung, zur Einfuhr oder zum Handel mit Spirituosen berechtigt. Der Eintrag ins Register ist einzig vom Alter abhängig.<sup>67</sup> Mit dieser Neuerung entfallen die Kontrolltätigkeiten in Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Erteilung der Konzessionen.
- b. *Straffung des Steuerwesens (siehe dazu vorne, Ziff. 7):* Eine Reduktion der Zahl der Steuerpflichtigen um mehrere Zehntausende, der Verzicht auf den sogenannten landwirtschaftlichen Eigenbedarf sowie die Auflösung der steuerfreien Spirituosenlager auf den Landwirtschaftsbetrieben bringen eine erhebliche Senkung der Aufwendungen im Kontrollbereich.
- c. *Abbau von Bewilligungen:* Der grösste Teil der vom geltenden Alkoholrecht vorgesehenen 43 Bewilligungen<sup>68</sup> soll nicht mehr weitergeführt werden, so beispielsweise die Bewilligungen für den Erwerb, das Aufstellen, das örtliche Verschieben, den Ersatz oder die Abänderung von Brennapparaten.<sup>69</sup>

Mit einer vorgezogenen Teilrevision der Alkoholverordnung wurde unter anderem auf die Pflicht zur Plombierung verzichtet. Auch weitere Massnahmen, die unabhängig von der Totalrevision des Alkoholgesetzes eine Reduktion des Kontrollaufwandes ermöglichen, sind in Umsetzung begriffen. So reduziert die EAV namentlich die Zahl der Formulare, was nicht nur den Kontrollaufwand der EAV verringert, sondern auch administrative Erleichterungen bei den Betroffenen nach sich zieht. Zudem laufen Vorarbeiten für eine Abkehr von der flächendeckenden Kontrolle und für einen Übergang zur risikoorientierten Kontrolle.

## **8 Neuorganisation der Aufgabenerfüllung**

Die Totalrevision des Alkoholgesetzes hat einschneidende Auswirkungen auf die Grösse der EAV: Die Neuerungen führen zu einem erheblichen Personalabbau, der im heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend quantifiziert werden kann, jedoch fundamentale Fragen zur künftigen Organisation der EAV aufwirft.

Die Parallelität von rechtsetzenden, aufgabenseitigen und strukturellen Neuerungen im Bereich der Spirituosen, des Ethanol und der Alkoholmarktregulierung bietet ein einmaliges Zeitfenster für eine grundlegende Klärung der alkoholspezifischen Aufgaben und ihrer Organisation. Deshalb liess der Bundesrat sämtliche Aufgaben des Bundes in Zusammenhang mit alkoholischen Produkten unter Angabe der zuständigen Vollzugsstelle in einem Aufgabeninventar erfassen.

<sup>67</sup> Diese Voraussetzung folgt aus dem von jeher für Spirituosen geltenden Abgabeverbot: Spirituosen dürfen nicht an Jugendliche unter 18 Jahren abgegeben werden.

<sup>68</sup> Eine Liste dieser Bewilligungen (inkl. Konzessionen) findet sich in Anhang I zu diesem Bericht.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 3 AlkG

## 8.1 Reorganisation der EAV

### 8.1.1 Situation

Die EAV hat ihre rechtliche Selbständigkeit vor mehr als 100 Jahren 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.<sup>70</sup> Das aktuelle Alkoholgesetz widmet der Organisation der EAV einen einzigen Artikel. Ein eigentlicher Organisationserlass, der namentlich die Organe der EAV und deren Kompetenzen regelt, fehlt bis heute. Deshalb wird die EAV – trotz ihrer rechtlichen Selbständigkeit – bis heute weitgehend wie ein Bundesamt durch das EFD geführt.

Alcosuisse bezieht von der EAV namentlich in den folgenden Bereichen Dienstleistungen: Finanz- und Rechnungswesen, Personalführung, Rechtsdienst, Labor-Untersuchungen.

Am 13. September 2006 hat der Bundesrat den Corporate-Governance-Bericht verabschiedet (BBl 2006 8233). Darin definierte er Kriterien für die künftige Organisation der Aufgabenerfüllung durch den Bund (Aufgabentypologie) und stellte Leitsätze für die Organisation rechtlich verselbständigter Organisationen und Unternehmungen des Bundes auf.

In Anwendung dieser Grundsätze auf die EAV lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen:

- Die EAV nimmt mit der Erhebung der Spirituosensteuer und der fiskalpolitisch motivierten Aufsicht über den Spirituosen- und Ethanolmarkt Aufgaben wahr, die sich aufgrund ihres hoheitlichen Charakters nicht zur Auslagerung eigenen und deshalb innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen sind. Anders sieht es bei den Aufgaben aus, die der Marktregulierung zuzuordnen sind. Hier ist eine möglichst weitreichende Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme anzustreben.
- Das Organisationsrecht der EAV weist wesentliche Lücken und damit mehrere erhebliche Abweichungen von den Richtliniencharakter genießenden Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts auf. Würde die EAV als Anstalt fortgeführt, so müsste ihr Organisationsrecht grundlegend überarbeitet werden.

Im Rahmen der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht hat der Bundesrat beschlossen, die Reintegration der EAV in die zentrale Bundesverwaltung zu prüfen.<sup>71</sup>

Alcosuisse als Profitcenter der EAV ist im geltenden Alkoholgesetz nicht erwähnt. Sie basiert auf der Organisationsverordnung des Eidgenössischen Finanzdepartementes (OV-EFD).<sup>72</sup> Die OV-EFD umschreibt die Organisation und den Zuständigkeitsbereich von Alcosuisse wie folgt: «Für den Handel mit hochgradigem Alkohol führt die EAV das Profitcenter Alcosuisse als eine ihr unterstellte Verwaltungsein-

<sup>70</sup> Vgl. aBundesgesetz vom 29. Juni 1900 über gebranntes Wasser, (BBl 1900 III 608).

<sup>71</sup> Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates 2009, S.7

<sup>72</sup> SR 172.215.1

heit.»<sup>73</sup> 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.

Wendet man die Grundsätze des Corporate-Governance-Berichtes auf Alcosuisse an, lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen:

- Alcosuisse erfüllt nach dem Wegfall des staatlichen Einfuhrmonopols Dienstleistungen am Markt.
- Diese Dienstleistungen sind grundsätzlich ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erbringen.
- Eine allfällige Beteiligung des Bundes an der Folgeorganisation von Alcosuisse hängt davon ab, ob die Erbringung ihrer Dienstleistungen weiterhin als eine Aufgabe des Bundes erkannt wird.

## **8.1.2 Neuerung**

### **8.1.2.1 EAV 2013ff.**

Mit der Totalrevision des Alkoholgesetzes sollen drei Bundesmonopole sowie das Steuer- und Kontrollsystem optimiert werden. Die Aufgaben der EAV erfahren damit erhebliche Veränderungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Organisation ihrer Erfüllung: Das bisher mit der Ausübung des Importmonopols für Ethanol betraute Profitcenter der EAV, Alcosuisse, soll verkauft werden (siehe dazu nachfolgend Ziff. 8.1.2.2). Die EAV bzw. der verbleibende Teil der EAV wird den Status als selbständige Anstalt verlieren und in die zentrale Bundesverwaltung überführt.

Innerhalb der zentralen Bundesverwaltung lässt sich die EAV organisatorisch positionieren:

- als neues Bundesamt;
- als Teil eines bestehenden Bundesamtes; oder
- durch Aufteilung der EAV und Zuweisung an verschiedene bereits bestehende Bundesämter.

Die konkrete Organisation der EAV innerhalb der zentralen Bundesverwaltung wird sodann im Hinblick auf die Botschaft zu entwickeln sein, mit oder ohne Berücksichtigung allfälliger Erkenntnisse aus dem Aufgabeninventar (siehe dazu nachfolgend, Ziff. 8.2).

<sup>73</sup> Art. 27 der Organisationsverordnung vom 11. Dezember 2000 für das Eidgenössische Finanzdepartement, (OV-EFD; SR **172.215.1**).

### **8.1.2.2 Zukunft Alcosuisse**

Durch das Profitcenter Alcosuisse lässt die EAV jährlich knapp 50 Millionen Liter Ethanol importieren. Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes soll auf eine Fortführung dieses Einfuhrmonopols verzichtet werden. Damit entfällt die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Ethanoleinfuhr. Aufgrund der Ethanolmarktstudie (siehe vorne, Ziff. 6.2.2) sind im Übergang zum liberalisierten Ethanolmarkt keine grundlegenden Probleme bei der Versorgung des inländischen Marktes mit Ethanol zu erwarten. Es gibt somit keinen Grund für ein anbieterseitiges Mitwirken des Bundes am Ethanolmarkt. Das EFD (EAV) wird entsprechende Verkaufsverhandlungen aufnehmen. Mit dem Verkauf von Alcosuisse wird sich der Bund zeitgleich mit der Aufhebung des Einfuhrmonopols vollständig aus dem Ethanolmarkt zurückziehen und damit ideale Voraussetzungen für eine erfolgreiche Marktliberalisierung schaffen.

## **8.2 Optimierung der Bundesaufgaben im Bereich alkoholischer Produkte**

Das im Auftrag des Bundesrates erstellte Inventar über die Aufgaben des Bundes im Bereich alkoholischer Produkte und ihre Erfüllung zeigt eine Vielzahl von staatlichen und privaten Akteuren, die mit der Erfüllung dieser Bundesaufgaben betraut sind, und lässt auf einen Optimierungsbedarf schliessen. Die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte äussert in ihrem diesjährigen Bericht über die Bundesfinanzen die Erwartung, «dass die Revision des Alkoholgesetzes in der Bundesverwaltung zu einer deutlich vereinfachten und klaren Struktur führt».<sup>74</sup> Unter Miteinbezug der betroffenen Departemente prüft das EFD derzeit Varianten einer Optimierung.

## **9 Besonderer Teil**

### **9.1 Gliederung des Gesetzesentwurfes**

Der Entwurf ist in 13 Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel enthält allgemeine Bestimmungen zu Gegenstand, Grundsätze und Begriffe, das zweite Kapitel beinhaltet die Regelung der Kontrolle über Herstellung und Einfuhr von und den Handel mit Spirituosen und Ethanol, das dritte Kapitel die Besteuerung. In den Kapiteln 4 und 5 werden die Wissensvermittlung sowie die Gebühren geregelt. Das sechste Kapitel befasst sich mit der Verteilung und Verwendung des Reinertrages. Die Kapitel 7-12 enthalten Bestimmungen über die Amtshilfe, den Datenschutz, die Rechtsmittel, die Strafbestimmungen, die Verwaltungssanktionen sowie die Schuldbetreibung. Kapitel 13 enthält die Schlussbestimmungen.

<sup>74</sup> Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2009, S. 27, publiziert unter: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-delegationen/berichte-der-finanzdelegation/Documents/bericht-findel-2009-d.pdf> (Stand 20. April 2010).

## **9.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **9.2.1 1. Kapitel: Zweck, Geltungsbereich und Begriffe**

#### *Art. 1* Gegenstand

Artikel 1 regelt Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr, das Be- und Verarbeiten, das Lagern von sowie den Handel mit Spirituosen und Ethanol. Im Weiteren wird die Steuererhebung auf Spirituosen und auf Ethanol zum menschlichen Konsum geregelt.

Bioethanol zu Treibstoffzwecken gemäss der EN-Norm 15376 des Europäischen Komitees für Normung (CEN) ist nicht Gegenstand des Spirituosensteuergesetzes; die Regelung dazu findet sich im Mineralölsteuergesetz.<sup>75</sup>

Absatz 2 enthält einen Vorbehalt betreffend zoll- und lebensmittelrechtlicher Bestimmungen. Der zollrechtliche Vorbehalt bezieht sich insbesondere auf die zollrechtlichen Veranlagungsverfahren, die bei der Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr der unter das Spirituosensteuergesetz fallenden Erzeugnisse zur Anwendung gelangen, soweit dieses Gesetz keine spezialrechtlichen Bestimmungen enthält. Die Lebensmittelgesetzgebung bestimmt namentlich die Produktdefinitionen, auf die sich das Spirituosensteuergesetz bezieht.

#### *Art. 2* Grundsätze

Artikel 2 nennt die Grundsätze, die bei der Steuererhebung zu beachten sind. Die Steuererhebung soll nach den Grundsätzen der modernen Steuergesetzgebung vereinfacht werden. Der administrative Aufwand für die Verwaltung und die Spirituosenbranche soll auf ein erträgliches Mass reduziert werden.

Explizit wird neu die Entrichtungswirtschaftlichkeit erwähnt. Damit soll deutlich werden, dass bei der Erhebung der Spirituosensteuer den Bedürfnissen und Anliegen der Steuerpflichtigen besondere Beachtung zu schenken ist. Der Gesetzgeber hat die Bestimmungen, welche die Erhebung der Steuer regeln, so auszugestalten, dass die Steuerpflichtigen so wenig Zeit und Kosten wie möglich aufwenden müssen, um ihre Pflichten zu erfüllen. Im Weiteren muss auch die zuständige Behörde, welche die Erhebung der Steuer durchzusetzen hat, ihre Vorkehren und Praxen so gestalten, dass der Entrichtungsaufwand der Steuerpflichtigen so klein wie möglich gehalten wird. Beide, Gesetzgeber und rechtsanwendende Behörde, müssen somit dafür besorgt sein, dass die Erhebung der Steuer nach möglichst einfachen Grundsätzen erfolgt.

Diese Vorgaben werden u.a. erfüllt, indem die Zahl der Steuerpflichtigen reduziert, die Steuerprivilegien minimiert und vereinheitlicht werden, die Kontrollen risikoorientiert ausgestaltet und die Vielzahl von Bewilligungen und Formularen deutlich reduziert wird (vgl. Ziffer 7). Die genannten Grundsätze stellen Leitlinien dar und dienen der Auslegung. Unmittelbare subjektive Rechte der Steuerpflichtigen lassen sich daraus nicht ableiten. Dies umso mehr, als die genannten Grundsätze der

<sup>75</sup> SR 641.61

Wettbewerbsneutralität und der Erhebungs- und Entrichtungsneutralität teilweise in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

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 Kontrolle der Spirituosensteuer sollen dagegen allein fiskalische Überlegungen massgebend sein und eine korrekte und vollständige Steuererhebung gewährleisten.

### *Art. 3*            **Begriffe**

*Buchstabe a und b:* Anstelle des bisherigen Begriffs «gebranntes Wasser» aus dem Gesetz von 1932 wird neu der Begriff Ethanol (Ethylalkohol) verwendet. Dabei handelt es sich lediglich um eine Anpassung an die heutige Terminologie. Sowohl beim bisherigen als auch beim neuen Begriff handelt es sich jedoch um denselben Stoff mit der chemischen Formel  $C_2H_5OH$ . Im allgemeinen Sprachgebrauch wird indessen eher der Begriff «Alkohol» verwendet, während «Ethanol» meist im Zusammenhang mit industriellen Zwecken gebraucht wird.

Ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholische Erzeugnisse wie z.B. Wein, Bier, Apfelweine enthalten ebenfalls Ethylalkohol. Diese unterliegen jedoch grundsätzlich nicht dem Spirituosensteuergesetz. Um jegliche Zweifel auszuschliessen, werden diese Erzeugnisse in der Begriffsbestimmung ausdrücklich ausgenommen. Dem Gesetz unterstellt sind indessen vergorene alkoholische Erzeugnisse über 18 Volumenprozent im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c.

Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Ethanol durch andere Alkoholarten ersetzt wird, muss die Möglichkeit bestehen, Alkoholarten, die das Ethanol zum menschlichen Konsum zu ersetzen vermögen, ebenfalls dem Gesetz unterstellen zu können. Diese Möglichkeit besteht bereits nach geltendem Recht.

*Buchstabe c:* Unter den Begriff «Spirituosen» 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 «Spirituosen» 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 oder mit Spirituosen aromatisierte Biere).

Um zu verhindern, dass die Bestimmungen des Spirituosensteuergesetzes 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. Der Begriff "Spirituosen" erfasst demnach nebst den Spirituosen auch reines oder verdünntes Ethanol, das zum menschlichen Konsum bestimmt ist.

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

Volumenprozenten. Bereits im Bundesgesetz vom 29. Juni 1900<sup>76</sup> über gebrannte Wasser wurden Weine mit einem Alkoholgehalt von mehr als 12 Volumenprozent aus gesundheitspolitischen Gründen dem Alkoholgesetz unterstellt. Nicht besteuerte hochgradige Weine sollten nicht als Substitutionsprodukte für Spirituosen dienen. Diese Bestimmung wurde in das Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser übernommen. Aufgrund handelsvertraglicher Vereinbarungen (GATT) wurde diese Grenze in der Praxis auf 15 Volumenprocente erhöht. Mit der Teilrevision des Alkoholgesetzes vom 4. Oktober 1996 wurde diese Grenze im Gesetz festgelegt. Die Entwicklung im Bereich des Rebbaus und der Önologie führte dazu, dass seit einigen Jahren Weine produziert werden, die einen natürlichen Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten aufweisen. Dies ist namentlich auf die hohen Zuckergehalte verschiedener Rebsorten und auf die Verwendung neu gezüchteter Weinhefen zurückzuführen. Letztere ermöglichen, dass der im Traubenmost enthaltene Zucker vollständig in Alkohol umgewandelt werden kann.

Im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse wird das Alkoholgesetz in dem Sinne angepasst, dass Naturweine aus frischen Weintrauben erst ab einem Alkoholgehalt von 18 Volumenprozenten besteuert werden. Aus Praktikabilitätsgründen sollen dem revidierten Gesetz künftig alle ausschliesslich durch Vergärung gewonnen alkoholischen Erzeugnisse, deren Alkoholgehalt 18 Volumenprocente nicht übersteigt (wie z.B. Weine aus Früchten, Beeren und anderen Rohstoffen), dem Alkoholgesetz nicht mehr unterstellt werden. Ab einem Alkoholgehalt von mehr als 18 Volumenprozenten 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. Es ist daher gerechtfertigt, Produkte ab dieser Gradstärke dem Spirituosensteuergesetz zu unterstellen.

*Buchstabe d:* Nach bisherigem Recht sind Gewerbeproduzenten und -produzentinnen, Landwirte und Landwirtinnen mit oder ohne eigene Brennerei sowie Kleinproduzenten und -produzentinnen (sog. Brennauftraggeber und Brennauftraggeberinnen) steuerpflichtig. Künftig sollen nur noch Hersteller und Herstellerinnen, die Ethanol oder Spirituosen auf eigene Rechnung oder auf Rechnung Dritter produzieren (nach geltendem Recht sog. Lohnbrenner und -brennerinnen), steuerpflichtig sein. Es ist daher erforderlich, diese neue Kategorie von Steuerpflichtigen zu definieren.

*Buchstabe e:* Die Definition des Grosshandels entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Recht. Einerseits wurde sie der geänderten Terminologie angepasst, andererseits wurde 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 Alkoholgesetzes im Jahre 1978 eingeführt. Der Kleinhandel wird künftig als «Einzelhandel» bezeichnet und wird neu im Alkoholgesetz definiert.

<sup>76</sup> AS 18 297

*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, Büsingen und Campione. Davon ausgenommen sind die Zollausschlussgebiete Samnaun und Sampoioir.

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

### *Art. 4                    Registrierung*

*Absatz 1:* 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 den Eintrag in ein öffentliches Alkoholregister ersetzt werden.

*Absatz 2 Buchstabe a:* Wer künftig Spirituosen oder Ethanol herstellen will, muss sich bei der zuständigen Behörde in das Alkoholregister eintragen lassen. Mit der Einführung einer E-Government-Lösung wird auch die Möglichkeit geschaffen, den Eintrag in das Alkoholregister elektronisch zu beantragen.

Nach Artikel 3-5 des geltenden Alkoholgesetzes ist die Erteilung von Konzessionen restriktiv zu handhaben. Grundsätzlich sollen sie die rechtzeitige Verwertung der Abfälle und Rückstände gewisser einheimischer und ausländischer Rohstoffe ermöglichen, soweit diese nicht anders zweckmässig verwertet werden können.

Um jegliche Diskriminierung zwischen in- und ausländischen Produzenten und Produzentinnen zu beseitigen und den Wettbewerb zu fördern, ist vorgesehen, dass die Hersteller oder die Herstellerinnen künftig sämtliche in- und ausländischen Brennereirohstoffe verarbeiten dürfen. So dürfen z.B. Landwirte und Landwirtinnen künftig auch Kartoffeln zu Spirituosen verarbeiten.

*Absatz 2 Buchstabe b:* Neben der Herstellung unterliegt auch die Einfuhr von Spirituosen und Ethanol der Besteuerung. Es ist daher angezeigt, beide Steuerobjekte grundsätzlich gleich zu behandeln. Während die Pflicht zur Registrierung bei der Herstellung bereits ab dem ersten Liter besteht, ist sie bei der Einfuhr erst ab einer Menge von mehr als 10 Litern reinem Alkohol vorgesehen. Dies begründet sich in der Tatsache, dass die eingeführten Spirituosen beim Grenzübertritt durch die Zollbehörden kontrolliert werden und damit die Steuersicherung gewährleistet ist. Zudem hat jede Person über 17 Jahren im Rahmen des Reiseverkehrs das Recht, täglich 2 Liter alkoholische Getränke mit einem Alkoholgehalt bis 15 Volumenprozenten und 1 Liter mit einem Alkoholgehalt von über 15 Volumenprozenten zum privaten Gebrauch abgabefrei einzuführen. Ab einer Einfuhrmenge von 10 Litern reinen Alkohols unter einem Mal ist indessen davon auszugehen, dass mit diesen Spirituosen Handel betrieben wird. Aufgrund dieser Tatsache wäre es unverhältnismässig, die gleich strengen Anforderungen wie bei der Herstellung vorzusehen.

*Absatz 2 Buchstabe c:* Sämtliches Ethanol, welches einerseits gewerblich und andererseits nicht zum menschlichen Konsum verwendet wird, gilt als Ethanol zu industriellen Zwecken. Darunter fallen beispielsweise Ethanol zu pharmazeutischen, kosmetischen und chemischen Zwecken sowie für das Gesundheitswesen (Desinfektionsmittel), die Farben- oder Lackherstellung und die Lebensmittelindustrie (für Produkte, die im Endzustand keinen Alkohol enthalten).

*Absatz 2 Buchstabe d:* Nach geltendem Recht ist der Grosshandel mit Spirituosen bewilligungspflichtig. Künftig soll diese Bewilligungspflicht analog der Herstellung und der Einfuhr durch eine Meldepflicht und eine Eintragung in das Alkoholregister ersetzt werden. Diese Meldepflicht gilt bei einem jährlichen Handelsvolumen von mehr als 10 Litern reinen Alkohols.

*Absatz 3 a und b:* Sowohl für die Erteilung einer Verwendungsverpflichtung als auch für das Betreiben eines Steuerlagers muss bei der zuständigen Behörde ein entsprechendes Gesuch eingereicht werden.

Die Verwendungsverpflichtung ist eine allgemein gültige Verpflichtung, Spirituosen oder Ethanol zu einem bestimmten Zweck, jedoch nicht zum menschlichen Konsum steuerfrei zu verwenden, ohne Einschränkung hinsichtlich der Menge und Herkunft der Spirituosen oder des Ethanols und der Dauer.

Gleichzeitig mit dem Ausstellen der Verwendungsverpflichtung bzw. der Erteilung der Steuerlagerbewilligung erfolgt von Amtes wegen eine Eintragung in das Alkoholregister.

Da im Alkoholregister keine vom Datenschutz besonders geschützten Angaben gespeichert werden, soll das Register öffentlich zugänglich sein. Dies ermöglicht die Selbstkontrolle durch die Marktteilnehmer, was sich bereits beim Biersteuergesetz bestens bewährt.

*Absatz 4:* Der Bundesrat kann Ausnahmen von der Registrierungspflicht für den Handel mit Lebensmitteln vorsehen, die nur wenig Spirituosen und Ethanol enthalten. Davon betroffen sind beispielsweise alkoholhaltige Heilmittel wie Essenzen, Extrakte, Elixiere, Tonika, Balsame usw. sowie alkoholhaltige Lebensmittel, namentlich Schokoladen, Backwaren, flambierte Desserts, Fertig-Fondues. Es ist angezeigt, den Handel mit solchen Produkten von der Registrierungspflicht zu befreien. Dasselbe soll auch für Erzeugnisse gelten, deren Abgabe durch besondere Erlasse geregelt ist (wie z.B Heilmittel).

*Absatz 5:* Alle über 18-jährigen Personen können registriert werden.

#### *Artikel 5* Meldepflichten und Fristen

Damit die Steuerbehörde die Kunden vor der Ausübung der Tätigkeit über ihre Rechte und Pflichten informieren und anschliessend die relevanten Vorgänge überwachen kann, muss sie davon Kenntnis haben. Wer Spirituosen oder Ethanol herstellen oder einführen oder Grosshandel mit Spirituosen oder Ethanol zu industriellen Zwecken betreiben will, muss sich vor Aufnahme seiner Tätigkeit anmelden.

Im Weiteren besteht die Verpflichtung, jede Änderung des Namens, des Wohn- oder Geschäftssitzes oder der Eintragung im Handelsregister sowie die Aufgabe der registrierungspflichtigen Tätigkeit der zuständigen Behörde mitzuteilen.

#### *Artikel 6* Kontrollvorschriften

Mit dem Wegfall des Herstellungs- und Einfuhrmonopols entfallen wichtige Kontrollinstrumente. Insbesondere entfällt die Konzessionierung der Brennapparate. Voraussetzung für die Herstellung und die Einfuhr von sowie den Handel mit Ethanol und Spirituosen ist künftig lediglich die Eintragung in das Alkoholregister.

Mit der Eintragung kann ein Hersteller oder eine Herstellerin ohne weitere Bewilligung der zuständigen Behörde ein Brenngerät betreiben.

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 über ihre Tätigkeiten und sonstigen betrieblichen Vorgänge. Den Beteiligten wird daher das Führen bestimmter Aufzeichnungen vorgeschrieben. Im Rahmen von Kontrollen haben Betriebe mit Verwendungsverpflichtung den Nachweis über die verpflichtungskonforme Verwendung von Spirituosen und Ethanol zu erbringen.

Der Bundesrat wird, unter Beachtung der betrieblichen Verhältnisse, die Einzelheiten regeln. Dabei kann er namentlich die wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens, das Bestehen eines Qualitätsmanagementsystems oder des Risikopotentials berücksichtigen.

#### *Artikel 7*      Erkennungszeichen

Nach geltendem Recht sind die Kontrollzeichen auf Verordnungsstufe geregelt. Danach müssen Flaschen oder andere Behältnisse, die Spirituosen oder alkoholhaltige Erzeugnisse zu Trinkzwecken enthalten, mit einer Etikette versehen sein, auf welcher der Name des schweizerischen Produktionsbetriebs 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 enthielt schon bisher 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/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG<sup>77</sup>). Im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse, welche die Eidgenössischen Räte am 12. Juni 2009 verabschiedet haben, 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. Um indessen allfällige Handelshemmnisse zu verhindern, ist wie bisher vorgesehen, dass eine vorschriftsgemässe Etikettierung nicht bereits im Zeitpunkt der Einfuhr vorhanden sein muss, sondern dass im Inland eine Nachetikettierung erfolgen kann. In Anlehnung an die europäische

<sup>77</sup> ABI L 9 vom 14. 01. 2009, S. 12



Steuersicherung werden diese Produkte deshalb auf dem gesamten Alkoholgehalt besteuert.

Von der Besteuerung ausgenommen sind indessen ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholische Erzeugnisse, denen ethanolhaltige Aromen beigefügt werden. Dabei darf der Gesamtalkoholgehalt durch die Aromatisierung nach konstanter Praxis nicht um mehr als 0,5 Volumenprozent erhöht werden.

Bereits nach geltendem Recht werden Erzeugnisse mit einem Alkoholgehalt bis 1,2 Volumenprozent fiskalisch nicht belastet. Dieser Grundsatz entspricht europäischem Recht. Demnach werden solche Produkte bei der Einfuhr nicht besteuert. Für die im Inland hergestellten Erzeugnisse kann der Hersteller oder die Herstellerin ein Gesuch um Rückerstattung der Steuer einreichen (vgl. dazu die Ausführungen zu Artikel 20). Von dieser Ausnahme betroffen sind hauptsächlich spirituosenhaltige Erzeugnisse, namentlich Schokoladen, Backwaren wie Kirsch- und Schwarzwäldertorten, Basler Lächerli, Birnenbrot, Speiseeis, Fertig-Fondues usw.

Um die Bestimmung des Volumengehalts bei solchen festen Lebensmitteln in der Praxis zu erleichtern, wird das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) auf Verordnungsstufe einen Umrechnungsfaktor in Liter reinen Alkohols je 100 kg Nettoware festlegen, welcher dem Erfahrungswert der vergangenen Jahre entspricht (vgl. Artikel 14).

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

#### *Art. 10*            Entstehung der Steuerforderung

Die Steuerforderung für inländische Spirituosen und inländisches Ethanol entsteht im Zeitpunkt der Herstellung, für ausländische Produkte bei der Einfuhr, d.h. im Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld. Dies gilt auch für Produkte, die in einem Steuerlagerbetrieb hergestellt oder von einem solchen eingeführt werden. Damit ist die steuerliche Gleichbehandlung der in der Schweiz hergestellten und der eingeführten Produkte sichergestellt. Das bisherige landwirtschaftliche Privileg, wonach die hergestellten Spirituosen erst mit ihrer Weitergabe zu versteuern sind, wird im Sinne einer Systemoptimierung nicht mehr weitergeführt.

## **2. Abschnitt: Steuerpflicht**

#### *Art. 11*            Steuerpflichtige Personen

Im Zusammenhang mit der Regelung gemäss geltendem Recht verweisen wir auf Ziffer 7.1.1.1 des Erläuternden Berichts.

Neu wird – wie bei den anderen Verbrauchssteuern – die auf Spirituosen lastende Steuer konsequent bei den Herstellenden sowie den Importierenden erhoben. Mit dieser Änderung werden sich sowohl für die Betriebe als auch für die Verwaltung wesentliche Vereinfachungen ergeben. Die Anzahl der Steuerpflichtigen wird sich von heute rund 48 000 auf ca. 3000 reduzieren, was zu einer merklichen administrativen Entlastung führen wird. So ist künftig der Lohnbrenner oder der Lohnbrennerin steuerpflichtig, welche beim Brennauftraggeber und bei der Brennauftraggeberin neben dem Brennlohn neu auch die allenfalls geschuldeten

fiskalischen Abgaben einfordert. Bei diesem Systemwechsel wird die zuständige Behörde die Lohnbrenner und Lohnbrennerinnen unterstützen.

#### *Art. 12 und 13* 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 Pflichten und Rechte einer steuerpflichtigen Person zu verstehen. Die Pflichten umfassen sowohl die Bezahlung der geschuldeten Abgaben als auch andere sich aus dem Gesetz ergebenden 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 12 Absatz 2 genannten Personen an.

Im Gegensatz zur Steuernachfolge handelt es sich bei der in Artikel 13 festgelegten Mithaftung lediglich um finanzielle Verpflichtungen.

### **3. Abschnitt: Steuerbemessung**

#### *Art. 14* Bemessungsgrundlage

Die Steuer bemisst sich nach der im Erzeugnis enthaltenen Alkoholmenge in Liter reinen Alkohols, gemessen bei einer Temperatur von 20 Grad Celsius. Diese Bemessungsgrundlage entspricht bisherigem Recht und internationalem Standard und wird z.B. auch in allen EU-Mitgliedsländern entsprechend angewendet. Bei Abnahme nach Gewicht erfolgt gemäss der OIML-Regelung<sup>78</sup> jeweils eine Umrechnung in Liter reinen Alkohol. Die EAV verfügt über entsprechende Umrechnungstabellen, welche in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Metrologie (METAS) erarbeitet worden sind. Wie bereits zu Artikel 9 ausgeführt wurde, wird das Eidgenössische Finanzdepartement auf Verordnungsstufe einen Umrechnungsfaktor in Liter reinen Alkohols je 100 kg Nettoware festlegen.

#### *Art. 15 und 16* Steuersatz und Anpassung an die Teuerung

Nach dem geltenden Alkoholgesetz 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 1999 wurde ein einheitlicher Steuersatz für in- und ausländische Spirituosen eingeführt. Der ordentliche Steuersatz wurde damals auf 29 Franken je Liter reinen Alkohols festgelegt.

<sup>78</sup> OIML ist die Kurzbezeichnung für Organisation Internationale de Métrologie Légale. Sie ist eine am 12. Oktober 1955 in Paris gegründete Internationale Organisation zur Regelung der messtechnischen Belange im gesetzlichen Eichwesen und gibt Empfehlungen u. a. in Bezug auf Wägetechnik heraus.

Der hauptsächliche Zweck der Alkoholordnung liegt im Schutz der öffentlichen Gesundheit. Mit der Einführung des Einheitssteuersatzes fand zwar eine Verlagerung des Konsums von inländischen auf ausländische Spirituosen statt. Der Spirituosenkonsum stieg indessen nur leicht an. Aus diesem Grund ist der Bundesrat der Auffassung, dass der Steuersatz, auch mit Blick auf die Steuersätze der Nachbarländer (siehe Ziffer 2.4, Abbildung 5) nicht erhöht werden soll. Er ist indessen unter Berücksichtigung des im Vergleich zum Ausland tiefen Mehrwertsteuersatzes in der Schweiz auch gegen eine Steuersenkung. Er schlägt daher vor, den ordentlichen Steuersatz bei 29 Franken zu belassen.

Im Entwurf wird der Steuersatz neu im Gesetz verankert. Bei der Festlegung und Anpassung des Steuersatzes wird in erster Linie gesundheitspolitischen Aspekten Rechnung getragen. Daneben gilt es indessen auch die Steuersätze des umliegenden Auslandes zu beachten. Damit soll verhindert werden, dass vermehrt Spirituosen steuerfrei im Reiseverkehr oder als Schmuggelware in die Schweiz gelangen oder in der Schweiz schwarz gebrannt werden. Nach geltendem Recht ist der Steuersatz unter Berücksichtigung handelsvertraglicher Verpflichtungen für bestimmte Produkte (wie z.B. Weinspezialitäten, Süssweine, Mistellen oder Wermutweine) um 50 Prozent ermässigt.

Diese Ermässigung soll auch im neuen Gesetz unverändert fortbestehen. Süssweine und Weinspezialitäten werden indessen neu unter dem Begriff «Likörweine» im Sinne der Lebensmittelgesetzgebung zusammengefasst. Wermutwein und andere Weine aus frischen Weintrauben, sofern sie mit Pflanzen oder anderen Stoffen aromatisiert sind und zugesetztes Ethanol oder zugesetzte Spirituosen enthalten, werden neu unter dem Begriff «aromatisierte Weine» erfasst. Beide Begriffe entsprechen der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>79</sup> über alkoholische Getränke.

Im Rahmen der Teilrevision des Alkoholgesetzes im Jahre 2003 wurde der ordentliche Steuersatz für die sogenannten Alcopops 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. Mit der Entkoppelung wird verhindert, dass der für Alcopops geltende Sondersteuersatz bei einer Anpassung des ordentlichen Steuersatzes an die Teuerung überproportional erhöht wird.

Spezifische Steuersätze leiden unter der durch die Teuerung bedingten Entwertung. Aus diesem Grund ist es angezeigt, Massnahmen vorzusehen, um den realen Wert der Steuer zu erhalten. Der Bundesrat soll deshalb die Möglichkeit erhalten, die Steuersätze im Spirituosensteuergesetz in einem bestimmten Rahmen an die

<sup>79</sup>

Teuerung anpassen zu können.<sup>80</sup> Die Delegation der Kompetenz zur Steueranpassung besteht bereits in verschiedenen Fiskalerlassen wie z.B. bei der Bier- und Tabaksteuer oder der direkten Bundessteuer. Die bei der Festlegung des Steuersatzes zu berücksichtigenden Kriterien (Steuersätze der Nachbarländer und gesundheitspolitische Überlegungen) sollen auch bei der Anpassung an die Teuerung zur Anwendung gelangen.

#### **4. Abschnitt: Steuerbegünstigungen**

##### *Art. 17 Steuerbefreiung*

Ethanol wird nach geltendem Gesetz je nach Verwendung steuerlich unterschiedlich behandelt. Während Ethanol zu Konsumzwecken einer Steuer von 29 Franken je Liter reinen Alkohols unterliegt, ist Ethanol zu industriellen Zwecken unter gewissen Voraussetzungen von der Steuer befreit.

Im technischen und wissenschaftlichen Bereich kann in zunehmenden Mass denaturiertes Ethanol nicht mehr verwendet werden. Mehr als 90 Prozent des von Alcosuisse gelieferten Ethanols sind bereits heute nicht oder nur teilweise denaturiert.

Künftig soll auf die bisherige Unterscheidung zwischen vollständig und teilweise denaturiertem Ethanol verzichtet werden. Vielmehr soll nur noch zwischen undenaturiertem und denaturiertem Ethanol unterschieden werden. Wer undenaturiertes Ethanol steuerfrei verwenden will, bedarf jedoch einer Verwendungsverpflichtung der zuständigen Behörde. Dies soll künftig auch für Spirituosen möglich sein, die zu Erzeugnissen verarbeitet werden, die nicht der Besteuerung nach diesem Gesetz unterliegen. Die Verwendungsverpflichtung fest, zu welchen Zwecken Spirituosen oder Ethanol steuerfrei verwendet werden dürfen. Missbräuche werden mit strengen Strafmassnahmen und in schweren bzw. wiederholten Fällen zudem mit dem Entzug der Verwendungsverpflichtung geahndet.

*Absatz 1 Buchstabe a:* Wie im geltenden Recht ist vorgesehen, dass denaturiertes Ethanol von der Steuer befreit ist. Die Denaturierung gewährleistet, dass das Ethanol nicht zum menschlichen Konsum missbraucht wird.

*Absatz 1 Buchstabe b:* Voraussetzung für die Steuerbefreiung von Spirituosen oder undenaturiertem Ethanol ist die Verwendung gemäss einer Verwendungsverpflichtung. Verwendungsverpflichtungen haben bereits bei der Mineralölsteuer oder

<sup>80</sup> Bei 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](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.

bei den Zollerleichterungen gemäss Verwendungszweck bewährt. Das Instrument soll deshalb zukünftig auch im Spirituosensteuergesetz übernommen werden. Es wird die heutigen Bewilligungen für die Verwendung von fiskalisch nicht belastetem und nicht vollständig denaturiertem Ethanol ablösen.

Für die Verwendung von steuerbefreiten Spirituosen oder undenaturiertem und steuerbefreitem Ethanol muss der Betrieb im Besitz einer Verwendungsverpflichtung sein. Verwendungsverpflichtungen werden nur für gewerbliche Tätigkeiten gewährt. Die nichtgewerbliche Verwendung von Spirituosen oder undenaturiertem Ethanol ist steuerpflichtig.

Der Inhaber oder die Inhaberin der Verwendungsverpflichtung muss nachweisen, dass die Spirituosen oder das Ethanol gemäss Verwendungsverpflichtung verwendet wurden. Soweit die Verwendung gemäss Verwendungsverpflichtung nicht nachgewiesen werden kann, unterliegen die Spirituosen und das Ethanol der Steuer.

*Absatz 1 Buchstabe c:* Nach geltendem Recht können Landwirte und Landwirtinnen für ihren Eigenbedarf die in ihrem Haushalt und Landwirtschaftsbetrieb erforderlichen gebrannten Wasser aus Eigengewächs und selbstgesammeltem Wildgewächs steuerfrei zurückbehalten. Die steuerfreie Menge bestimmt sich nach den Betriebsverhältnissen, kann aber gestützt auf die geltende Alkoholverordnung begrenzt werden. Spirituosen, die an Dritte abgegeben werden, sind zur Besteuerung anzumelden. Die Lagerung der Spirituosen bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt steuerfrei, untersteht jedoch der Kontrolle der Alkoholverwaltung.

Künftig sollen jährlich 10 Liter im Inland hergestellten, reinen Alkohols pro Person über 18 Jahre unabhängig von ihrem Verwendungszweck von der Steuer befreit werden. Dies gilt sowohl für Landwirte und Landwirtinnen sowie Privatpersonen, die Spirituosen herstellen lassen. Die darüber hinausgehende Spirituosenproduktion ist somit zu besteuern und wird von der zuständigen Behörde nicht mehr kontrolliert. Dies führt sowohl auf Seiten der zuständigen Behörde als auch auf Seiten der Betroffenen zu einer administrativen Vereinfachung.

Um Missbräuche bei der Steuerbefreiung zu verhindern, ist die zuständige Behörde nach Artikel 41 des Spirituosensteuergesetzes befugt, die erforderlichen Personendaten zu erheben und zu bearbeiten.

Bezüglich des heute geltenden, recht komplizierten und aufwändigen Steuersystems verweisen wir auf die Ausführungen und Tabellen in Ziffer 7.1.

*Absatz 2:* Da künftig nach Artikel 11 der Hersteller oder die Herstellerin steuerpflichtig sind, bringen der Lohnbrenner oder die Lohnbrennerin die steuerbefreite Menge der Brennauftraggeber und Brennauftraggeberin bei der Steueranmeldung in Abzug.

#### *Art. 18* Denaturierung

Nach geltendem Recht erfolgte die Denaturierung ausschliesslich durch die Alkoholverwaltung. Mit der Aufhebung der Bundesmonopole sollen künftig neben der zuständigen Behörde auch weitere Personen dazu ermächtigt werden. Dies setzt indessen voraus, dass diese Personen entsprechend ausgebildet sind. Zu diesem Zweck wird der Bundesrat Bestimmungen über die Ernennung, die Aufgaben, die Ausbildung und die Prüfung erlassen. Die zuständige Behörde erhebt gestützt auf

Artikel 36 dieses Gesetzes eine Gebühr für die Denaturierung, die ihre Organe vornehmen sowie für die Ausbildung der zur Denaturierung befugten Personen.

Bei der Denaturierung handelt es sich um eine technische Frage. Zudem können sich die Denaturierstoffe häufig ändern. Aus Gründen der Flexibilität ist daher vorgesehen, dem Eidgenössischen Finanzdepartement die Kompetenz einzuräumen, die Methoden der Denaturierung zu regeln. Darunter fallen u.a. die Festlegung der zugelassenen Denaturierstoffe, die Menge der Beimischung für eine ausreichende Denaturierung sowie technische Vorschriften für die Denaturierung.

#### *Art. 19* Steuerlager

*Absatz 1:* Heute betreiben rund 120 Spirituosenbetriebe ein Steuerlager. Davon sind 30 reine Importbetriebe. 15 Hersteller oder Herstellerinnen von Spirituosen betreiben ein Verschlusslager. Darin werden Spirituosen unmittelbar nach der Produktionsabnahme, z.B. für die Alterung, unter Verschluss gelagert.

Die Lagerung unter Aufschub der Steuerentrichtung bedeutet, dass die Steuer, die bei der Herstellung oder beim Import entstanden ist, bis zur Auslagerung nicht entrichtet werden muss. Die Veranlagung durch die zuständige Behörde erfolgt erst nach der Auslagerung aus dem Steuerlager (vgl. Art. 21). Die Möglichkeit zum Betreiben eines Steuerlagers hat sich bewährt und soll deshalb von den Steuerpflichtigen auch weiterhin beansprucht werden können.

Wie nach geltendem Recht dürfen im Steuerlager Spirituosen und Ethanol hergestellt werden. Sodann können in- und ausländische Spirituosen und Ethanol mit den entsprechenden Begleitpapieren unter Aufschub der Steuerentrichtung in Steuerlager verbracht werden. Schliesslich dürfen Spirituosen und Ethanol ohne Einschränkung be- und verarbeitet werden. Das bedeutet u.a., dass sie in ihrer Gradstärke verändert, mazeriert, aromatisiert, gekräutert, gemischt, geblendet, um- und abgefüllt, etikettiert usw. werden dürfen.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass eine gesonderte Regelung für Verschlusslager aufgegeben werden kann. Die Möglichkeit der Lagerung unter Aufschub der Steuerentrichtung wird deshalb vereinheitlicht. Für die bisherigen Verschlusslagerbetriebe werden sich indessen keine Änderungen ergeben.

*Absatz 2 bis 5:* Für die Lagerung unter Aufschub der Steuerentrichtung bedürfen die Betriebe einer Bewilligung. Die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung sind neben der Eintragung als Grosshändler im Alkoholregister das Erbringen der erforderlichen Sicherheiten zur Deckung des Steueraufkommens sowie Räume und Behälter, welche den Anforderungen an die Kontrolle 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.

*Absatz 6:* Die Revisionen durch die zuständige Behörde erfolgen heute risikoorientiert. In der Regel werden Gebühren nur für ausserordentliche Aufwendungen erhoben. Neu sollen auf Wunsch der Steuerpflichtigen ausserordentliche Revisionen durchgeführt werden können. Solche Aufwendungen sind in jedem Fall gebührenpflichtig.

## *Art. 20*           Rückerstattung

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

Mit der Annahme der Motion Kaufmann (06.3211 vom 11.05.2006) durch das Parlament wurde der Bundesrat beauftragt, die gesetzlichen Bestimmungen zu schaffen, damit nicht nur nach dem Zolllausland abfliegende, sondern auch aus dem Zolllausland ankommende Passagiere in den Genuss des abgabefreien Einkaufs in Zollfreiläden gelagen. Die vorliegende Bestimmung trägt diesem Auftrag Rechnung und schafft die Rechtsgrundlage für den steuerfreien Kauf von Spirituosen für ankommende Passagiere.

Massgebend für die Rückerstattung sind die Feststellungen der zuständigen Behörde bezüglich Menge, Gradstärke und der auf der auszuführenden Ware lastenden Steuer. Kann der Betrag der fiskalischen Belastung nicht einwandfrei nachgewiesen werden, gelangt der niedrigste Steuersatz zur Anwendung. Aus administrativen Gründen erfolgt eine Rückerstattung erst, wenn der Steuerbetrag innerhalb eines Kalenderjahres 300 Franken erreicht.

## **5. Abschnitt: Steuererhebung**

### *Art. 21*           Steueranmeldung und Steuerveranlagung

*Absatz 1 und 3:* Analog der heutigen Regelung bei den Steuerlagern haben neu auch Hersteller und Herstellerinnen jeweils bis zum 12. Tag des Folgemonats die durch sie hergestellten steuerpflichtigen Spirituosen- und Ethanolmengen mittels Selbstdeclaration der zuständigen Behörde zu melden.

*Absatz 2:* Für die bei der Einfuhr zu erhebenden Steuern gilt die Zollanmeldung als Steueranmeldung. Importeure und Importeurinnen sind verpflichtet, auf der Zollanmeldung mittels Selbstanmeldung Erzeugnisse anzumelden, die der Spirituosensteuer unterliegen.

An der heute durch die Zollorgane an der Grenze vorgenommenen Veranlagung ändert sich nichts. Auch in Zukunft ist damit zu rechnen, dass rund 80 Prozent der importierten Spirituosenmengen unversteuert in ein Steuerlager transferiert werden. Noch nicht abschätzbar ist, wie sich der Markt für Ethanol nach der Aufhebung des Monopols entwickeln wird.

*Absatz 4 und 5:* Die Steueranmeldung erfolgte bisher grundsätzlich schriftlich. 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. Dies ist indessen von einer vorgängigen Prüfung des EDV-Systems des Betriebes abhängig zu machen. Dabei ist insbesondere auch zu beachten, dass die elektronische Anmeldung auch die Kontrollen gemäss Artikel 6 dieses Gesetzes ermöglicht.

*Absatz 6:* Für die bei der Einfuhr zu erhebenden Steuern findet gemäss Absatz 2 die Zollgesetzgebung Anwendung. Bei der Einfuhr von Spirituosen und Ethanol, die in ein Steuerlager verbracht werden, findet an der Grenze keine Veranlagung statt. Die eingeführte Ware ist indessen anzumelden. Der Bundesrat regelt das

Anmeldeverfahren. Für die Veranlagung von im Inland hergestellten Spirituosen sowie für steuerpflichtige Ware in Steuerlagern wird der Bundesrat ermächtigt, das Veranlagungsverfahren zu regeln. In Bezug auf die Steuerlager ist insbesondere die Geltendmachung des Aufschubs der Steuerentrichtung, die Überführung in ein Steuerlager bzw. den Warenverkehr zwischen Steuerlagern und die dafür benötigten Dokumente, die Steuergutschrift bei der Einlagerung von versteuerter Ware in ein Steuerlager sowie das Veranlagungsverfahren bei der Entnahme der Ware aus dem Steuerlager zu regeln.

#### *Art. 22 und 23: Fälligkeit der Steuer und Zahlungsfrist*

Die Steuer wird mit der Veranlagung fällig. Die Zahlungsfrist von 30 Tagen gilt neben den Steuerforderungen auch für sämtliche übrigen Geldforderungen der zuständigen Behörde.

#### *Art. 24: Zinsen*

Im geltenden Alkoholgesetz 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.

Absatz 4 gibt dem Eidgenössischen Finanzdepartement die Möglichkeit, in besonderen Fällen vom Grundsatz der Zinspflicht abweichen zu können.

Wie in anderen Steuergesetzen ist vorgesehen, dass das EFD die Zinssätze festlegt.

#### *Art. 25: 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 absoluten Verjährungsfristen, der Verjährungsbeginn und die Gründe für Unterbrechung und Stillstand im neuen Gesetz explizit genannt. Die Verjährungsfrist beginnt nach Ablauf des Kalenderjahrs, 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 Kalenderjahrs, 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 1974<sup>81</sup> über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) regelt die Frage und bestimmt, dass die Forderung nicht verjährt, solange die Strafverfolgung und Strafvollstreckung nicht verjährt sind.

#### *Art. 26*            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 Steuern rechtskräftig festgesetzt worden sind, 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. 27*            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 (vgl. Jean Gauthier, *Les infractions fiscales soumises à la loi fédérale sur le droit pénal administratif*, in RDAF 1999 II S. 56 ff, S. 59). Leistungspflichtig ist der zur Zahlung der hinterzogenen Abgabe Verpflichtete sowie jede Person, die aus der begangenen Widerhandlung einen unrechtmässigen Vorteil erzielte (vgl. Art. 12 Abs. 2 VStrR). Ein Verschulden oder eine Strafverfolgung sind dabei nicht Voraussetzung für die Nachzahlungspflicht (BGE 106 Ib 218, Erw. 2c; BGE 110 Ib 306, Erw. 2c). Es genügt, dass der unrechtmässige Vorteil, der sich aus der Nichterhebung der Abgabe ergibt, seinen Ursprung in einer objektiven Verletzung von Bundesverwaltungsrecht hat (BGE 129 II 161, Erw. 3.1).

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 pflichtgemäsem Ermessen eine Steuerschätzung vor, die jedoch möglichst der Realität entsprechen soll. 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 Verfü-

<sup>81</sup> SR 313.0

gung oder eines Gerichtsurteils, das die Verantwortlichkeit des Dritten feststellt (BGE 115 Ib 216 Erw. 3a; BGE 114 Ib 94 Erw. 5c).

## **6. Abschnitt: Alkoholanalysen**

### *Art. 28*

Zur Bestimmung der Fiskalbelastung (steuerfrei, reduzierter Satz, Normalsatz oder erhöhter Satz für Alcopops) sowie zu Kontrollzwecken sind Analysen durch ein spezialisiertes Labor notwendig. Analysiert werden je nach Produkt Alkoholgehalt und Inhaltsstoffe. Derzeit betreibt die EAV ein eigenes, zertifiziertes Prüflabor. Es stellt pro Jahr eine Vielzahl von Falschdeklarationen fest. Weil die Spirituosensteuer auf hohem Niveau verbleibt, wird das Hinterziehungsrisiko nicht geringer. Die Laboranalysen werden somit auch nach der Totalrevision des Alkoholgesetzes zur Erhebung der Spirituosensteuer unverzichtbar sein. Artikel 28 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs lässt offen, ob diese Leistungen inskünftig durch ein Labor des Bundes oder durch ein privates Labor erbracht werden. Diese offene Formulierung wird in Abstimmung zum Projekt Laborlandschaft Bund (Überprüfung der Laborkapazitäten des Bundes im Rahmen der Aufgabenüberprüfung) zu präzisieren sein. Dies wird spätestens mit der Botschaft zur Totalrevision des Alkoholgesetzes der Fall sein.

Von der Totalrevision des Alkoholgesetzes direkt betroffen sind die weiteren Leistungen des EAV-Prüflabors. Sie stehen in Zusammenhang mit dem Einfuhrmonopol des Bundes, das mit der Totalrevision des Alkoholgesetzes unter zeitgleichem Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt fallen soll. Heute sorgt das Prüflabor der EAV dafür, dass die Ethanollieferungen von Alcosuisse, dem mit der Ethanoleinfuhr und dem Ethanolvertrieb betrauten Profitcenter der EAV, u.a. den verlangten Reinheitsanforderungen entspricht. Namentlich für die Lieferungen an die Pharmaindustrie sind sehr strenge Anforderungen zu beachten. Dank jahrzehntelanger Erfahrung und dank der Monopolstellung von Alcosuisse verfügt das Prüflabor der EAV über ein schweizweit einzigartiges Know-how im Bereich der Ethanolanalysen. Mit der Aufhebung des Einfuhrmonopols und der damit einhergehenden Privatisierung von Alcosuisse stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit dieser Leistungen des EAV-Prüflabors.

Die Nachfolgeorganisation von Alcosuisse wird – wie auch neu im Ethanolmarkt auftretende Akteure – Bedarf nach solchen Labortätigkeiten haben, bis sie die erforderliche Infrastruktur geschaffen und das nötige Know-how aufgebaut haben. Im Sinne einer flankierenden Massnahme zur Liberalisierung des Ethanolmarktes wird mit der in Artikel 28 Absatz 2 und 3 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Möglichkeit gewerblicher Nebenleistungen sichergestellt, dass die Ethanolanalysen zumindest in einer Übergangsphase von einem allseitig anerkannten und über das nötige Know-how verfügenden Labor im Inland vorgenommen werden können. Ein solches Vorgehen sichert eine erfolgreiche Marktöffnung in einem Schritt und ohne Übergangsphase.

Die in Absatz 2 und 3 gewählte Formulierung entspricht dem Bundesstandard für gewerbliche Nebenleistungen.

## 7. Abschnitt: Steuerpfand und Sicherstellung der Steuer

### *Art. 29* Steuerpfandrech

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

Wie in anderen Steuergesetzen (z.B. Bier, Zoll, Mineralöl) soll ein gesetzliches Pfandrech an allen steuerpflichtigen Erzeugnissen, die im Inland herstellt oder gelagert werden (d.h. Spirituosen, Ethanol und ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholische Erzeugnisse mit mehr als 18 Volumenprozenten) 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 deutlich reduziert werden können.

Durch dieses dem Zivilrecht nachgebildete Steuerpfandrech kann die zuständige Behörde die sichergestellte Ware verwerten, um die dadurch gesicherte Steuerforderung zu vollstrecken. Das Pfandrech gilt von Gesetzes wegen für Spirituosen und Ethanol - versteuert oder unversteuert - im Steuerlager, beim Hersteller oder der Herstellerin sowie beim Importeur oder der Importeurin. Als dingliches Rech haftet es an der Sache und die Steuer kann direkt bei der erwerbenden Person geltend gemacht werden.

### *Art. 30* 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 43 anfechtbar.

### *Art. 31* 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 Rech am Versteigerungsort. Sind Pfandeigentümer oder Pfandeigentümerinnen einverstanden, kann das Pfand unter Voraussetzungen, die der Bundesrat festgelegt, freihändig verkauft werden.

### *Art. 32* 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 Art. 274 SchKG<sup>82</sup> gilt, damit das Betreibungsamt Vermögenswerte rasch pfänden kann. Eine Einsprache gegen den Arrestbefehl ist nach Artikel 278 SchKG<sup>83</sup> ausgeschlossen. Zudem hat eine Beschwerde gegen die Sicherstellungsverfügung keine aufschiebende Wirkung.

## 8. Abschnitt: Nachforderung, Rückerstattung, Stundung und Erlass

### *Art. 33* 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 Eidgenössischen Alkoholverwaltung 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.

Eine Erhöhung der Verjährungsfrist auf 5 Jahre ermöglicht, künftig auf periodische 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. Biersteuer- und Spirituosensteuergesetz kennen damit die gleichen Verjährungsfristen.

### *Art. 34* Stundung und Erlass

*Absatz 1:* Mit der letzten Teilrevision des Alkoholgesetzes im Jahr 1997 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. Die entsprechenden Verfahren wurden dadurch erheblich vereinfacht. 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 oder sogar den Erlass 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 einer Situation ermöglicht, zur Verfügung.

<sup>82</sup> SR 281.1

<sup>83</sup> SR 281.1

Diese Bestimmung ist auf Forderungen aus Geldstrafen und Bussen nicht anwendbar. Artikel 35 des Strafgesetzbuches (StGB) regelt die Vollstreckung von Bussen und Geldstrafen; er bestimmt den Vollzug dieser Forderungen, insbesondere die Zahlungsfrist, die Verlängerung dieser Frist, die Zahlungserleichterungen 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 5-jährige Verjährungsfrist sowie die Vernichtung unter Kontrolle der zuständigen Behörde verhindern eine missbräuchliche Anwendung dieser Regelung. Die 5-Jahres-Frist berücksichtigt die üblichen Produktions- und Alterungsprozesse. Sie entspricht zudem den übrigen Verjährungsfristen in diesem Gesetz.

*Absatz 4:* Aus administrativen Gründen wird eine Stundung oder ein Erlass erst ab einem Steuerbetrag von 300 Franken gewährt.

## **9.2.4 4. Kapitel: Wissensvermittlung**

### *Art. 35*

Im Gegensatz zu den Nachbarländern gibt es in der Schweiz heute keine Möglichkeit, an einer staatlichen Lehranstalt im Bereich Brennereiwesen eine Ausbildung zu absolvieren. In Deutschland gibt es z.B. in diversen Bundesländern an landwirtschaftlichen Fachschulen entsprechende Ausbildungsangebote für Brennerinnen und Brenner. An diversen deutschen Universitäten besteht zudem die Möglichkeit eines Hochschulabschlusses. Entsprechende Vorabklärungen bei Bundesstellen, Hochschulen und kantonalen Berufsschulen (Landwirtschaftliche Schulen) haben seinerzeit ergeben, dass in der Schweiz – trotz bestehender Nachfrage – keine vergleichbare Ausbildungen angeboten werden konnten.

Die Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil (ACW) war vor zwei Jahren nicht mehr bereit, die seinerzeit in Wädenswil durch sie finanzierte Stelle eines Spirituosenpezialisten wieder neu zu besetzen. Zusammen mit den Branchenorganisationen (Schweizer Obstverband, Schweizer Spirituosenverband, Schweizer Brennerverband, Distiswiss, Schnapsforum) haben sich deshalb ACW und die Alkoholverwaltung damals entschlossen, gemeinsam das Projekt DARF (**D**estillate Agroscope **R**égie **F**édérale des alcools) zu starten und auch zu finanzieren. Seither beschäftigt sich eine Fachspezialistin bei der ACW in Wädenswil mit einem Beschäftigungsgrad von 50 Prozent mit Spirituosen und steht in diesem Fachbereich auch für die Ausbildung zur Verfügung.

Wegen den in der Schweiz fehlenden Ausbildungsmöglichkeiten hat die EAV vor einigen Jahren in Zusammenarbeit mit den diversen nationalen Branchenorganisationen, den kantonalen Obstbauzentralstellen und der ACW entsprechende Ausbildungskurse organisiert und sich dafür eine fahrbare Ausbildungsbrennerei angeschafft. An diesen Kursen von max. 3 Tagen wird durch das Fachpersonal der ACW und der Alkoholverwaltung das Grundwissen in folgenden Bereichen vermittelt: Rohstoffqualität, Einmisch- und Gärtechnik, Herstellung von Spirituosen (Brenntechnik), Qualitätssteigerung und -beurteilung, Qualitätskontrolle, Produktekenntnisse, Echtheitsbestimmung, sensorische Beurteilung von Spirituosen sowie gesetz-

liche Rahmenbedingungen. Dank diesem neuen Ausbildungsangebot konnten sich inzwischen zahlreiche Hersteller und Herstellerinnen entsprechend aus- und weiterbilden. Die konsequente und nachweisbare Qualitätsverbesserung der einheimischen Edelbrände ist Beweis dafür, dass sich diese Wissensvermittlung positiv auswirkt und gleichzeitig auch gesundheitspolitisch sinnvoll ist. Anlässlich der Ausbildungskurse wird nicht nur das reine Fachwissen im Bereich des Brenneiwesens vermittelt. Diese Gelegenheit wird auch genutzt, um den Teilnehmenden in einer verständlichen Art und Weise die Bestimmungen der Lebensmittelgesetzgebung, die alkoholrechtlichen Vorgaben im Bereich der Spirituosenherstellung, Handels- und Werbebeschränkungen, Gesundheitsschutz usw. aufzuzeigen. Diese optimale Kontaktmöglichkeit ermöglicht den Herstellern und Herstellerinnen zudem einen besseren Umgang mit den zuständigen Behörden.

Diese Kursangebote benützen auch die im Bereich des Brennereiwesens tätigen Mitarbeitenden der Alkoholverwaltung (Aussendienstmitarbeitende, Revisoren und Revisorinnen sowie weiteres Fachpersonal). Dadurch kann praktisches Fachwissen sehr effizient vermittelt werden. Diese Ausbildungsangebote sollen dem Personal der zuständigen Behörde auch inskünftig zur Verfügung stehen.

Aufgrund von Artikel 17 ist denaturiertes Ethanol von der Steuer befreit und das EFD beauftragt, die Denaturierung zu regeln. Inskünftig können gemäss Artikel 18 auch zertifizierte Denaturierungsbeauftragte mit der Denaturierung beauftragt werden. Diese Personen sollen im Rahmen von Spezialkursen auf ihre neue Aufgabe vorbereitet und anschliessend bei Bedarf jeweils entsprechend weitergebildet werden.

Die jährlichen Leistungen der zuständigen Behörde sollen auf maximal 1 Mio. Franken beschränkt bleiben und hauptsächlich über Sachleistungen (z.B. unentgeltliches Überlassen von Schulungsräumen, Referententätigkeit, Betreiben einer Ausbildungsbrennerei, usw.) erfolgen. Aufgrund des sachlichen Zusammenhangs sollen diese Ausgaben aus den Erträgen der Spirituosensteuer finanziert werden.

## **9.2.5 5. Kapitel: Gebühren**

### *Art. 36*

Die zuständige Behörde soll für Verfügungen, die sie im Rahmen des Vollzuges dieses Gesetzes erlässt, und für Dienstleistungen Gebühren erheben können. Es ist nicht vorgesehen, Gebühren im Rahmen ihrer ordentlichen Tätigkeiten wie z.B. Steuerveranlagungen, Eintragung in das Alkoholregister oder ordentliche Kontrolltätigkeiten zu erheben. Indessen soll es möglich sein, Gebühren für ausserordentliche Aufwendungen nach dem Verursacherprinzip in Rechnung zu stellen. Darunter fallen z.B. die Durchführung von chemischen Analysen für Dritte auf Ersuchen hin oder der ausserordentliche Aufwand wie z.B. im Rahmen von Buchhaltungsrevisionen, beim Erlass von Verfügungen oder beim Erbringen von Dienstleistungen.

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

## 9.2.6

### 6. Kapitel: Verteilung und Verwendung des Reinertrages

*Art. 37 und 38* Verteilung und Verwendung des Reinertrages

90 Prozent des Reinertrags aus der Spirituosensteuer wird zur Mitfinanzierung des Bundesbeitrages an die AHV bzw. an die IV verwendet. Die verbleibenden 10 Prozent erhalten die Kantone zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen. Der Anteil der Kantone wird neu aufgrund der Zahlen der letzten Erhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) über die mittlere Wohnbevölkerung verteilt, wie dies bereits in anderen Bundesgesetzen der Fall ist. 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 Einflussnahmemöglichkeit des Bundes zu. Die Kantone erstatten der zuständigen Behörde jährlich Bericht über die Verwendung ihres Anteils. Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Präventionsgesetzes wird zu klären sein, wieweit das geplante Institut für Prävention und Gesundheitsförderung in den Prozess der Berichterstattung miteinbezogen werden soll.

Wie bereits im geltenden Gesetz beschränkt sich der Reinertrag nicht ausschliesslich auf die Einnahmen aus der Spirituosensteuer. Auch künftig sollen Bussen, Geldstrafen, Gebühren und weitere Einnahmen in die Berechnung des Reinertrages miteinbezogen werden, auch wenn sie nicht direkt mit der Steuer verbunden sind. Andererseits können alle Aufwendungen in Abzug gebracht werden, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes sowie des Alkoholgesetzes verbunden sind.

## 9.2.7

### 7. Kapitel: Amtshilfe

*Art. 39* Amtshilfe unter inländischen Behörden

Die mit dem Vollzug des Spirituosensteuergesetzes 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 Spirituosensteuergesetzes 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 Spirituosensteuergesetzes 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. 40* Amtshilfe für ausländische Behörden

In diesem Bereich spielen die völkerrechtlichen Verträge, welche die Schweiz abgeschlossen hat, eine Hauptrolle.

Voraussetzung der Leistung von Amtshilfe ist das Vorhandensein eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages. 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 vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>84</sup> und das Abkommen in Form eines Briefwechsels vom 9. Juni 1997 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 Zollsachen<sup>85</sup>, das 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<sup>86</sup> sowie das 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<sup>87</sup>.

Um ausländische Amtshilfeersuchen korrekt zu behandeln, ist die zuständige Behörde auf die Unterstützung Dritter angewiesen. Es ist deshalb erforderlich, dass sie die betroffenen Personen zur Mitwirkung und zur Herausgabe von Dokumenten verpflichten kann. Diese Personen können sich indessen auf das Zeugnisverweigerungsrecht berufen, soweit ihnen ein gesetzliches Berufsgeheimnis zusteht. Über die Mitwirkungspflicht kann eine Verfügung erlassen werden.

Allgemeine Suchaktionen (sog. «fishing expeditions») von ausländischen Behörden verletzen den Erforderlichkeitsvorbehalt und werden nicht nur im Bereich der direkten Steuern, sondern auch im Bereich der indirekten Steuern, d.h. auch bezüglich der Spirituosensteuer als unzulässig erachtet. Die ersuchende Behörde hat mithin glaubhaft darzulegen, dass die Information für den Vollzug des von ihr anzuwendenden Erlasses überhaupt erforderlich ist. Die ersuchte Behörde wird dies schwerlich beurteilen können, sodass von ihr in dieser Hinsicht keine Nachforschungstätigkeit erwartet werden kann. Der Erforderlichkeitsvorbehalt ist letztlich Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips, welches bei sämtlichem staatlichen Handeln zu beachten ist.

84 SR 0.632.401

85 SR 0.632.401.02

86 SR 0.351.926.81

87 SR 0.362.31

*Art. 41* 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 Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992<sup>88</sup> (DSG) sowie die Datenschutzbestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)<sup>89</sup> und des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG)<sup>90</sup> zur Anwendung.

Die mit dem Vollzug des Spirituosensteuergesetzes betraute Behörde soll wie bis anhin ihre Daten, auch in elektronischer Form, sammeln und bearbeiten sowie entsprechende Datenbanken betreiben können. Insbesondere darf sie 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 von Statistiken sowie zur Durchführung und Analyse von Kontrolltätigkeiten im Spirituosen- und Ethanolbereich die entsprechenden Informationssysteme führen.

*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 Spirituosensteuergesetzes 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. Eidg. Zollverwaltung, 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. 42* Datenbekanntgabe an inländische Behörden

Die mit dem Vollzug des Spirituosensteuergesetzes betraute Behörde soll Daten sowie Feststellungen, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeiten macht, an inländische

<sup>88</sup> SR 235.1

<sup>89</sup> SR 172.010

<sup>90</sup> SR 172.220.1

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.

## **9.2.9                    9. Kapitel: Rechtsmittel**

### *Art. 43*

*Absatz 1:* Gegen Verfügungen der mit dem Vollzug des Spirituosensteuergesetzes betrauten Behörde kann gemäss Bundesgesetz vom 17. Juni 2005<sup>91</sup> über das Verwaltungsgericht Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden.

*Absatz 2:* Beschwerdeinstanz für Verfügungen, welche die Zollorgane gestützt auf das Spirituosensteuergesetz erlassen, ist die für den Vollzug dieses Gesetzes betraute Behörde.

## **9.2.10                    10. Kapitel: Strafbestimmungen**

Nach Artikel 2 VStrR gelten die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) 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 Bundesgesetz vom 18. März 2005 über den Zoll (ZG), vom StGB abweichen oder dieses ergänzen. Dies betrifft den Versuch, die erschwerenden Umstände, das Zusammentreffen von strafbaren Handlungen sowie Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben.

<sup>91</sup> SR 173.32

Das Parlament erachtete es anlässlich der Revision des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (MWSTG; SR 641.20), 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 befolgt dieses neue Modell.

Die Aufhebung des Bundesmonopols führt zur Aufhebung der im heutigen Gesetz 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.

#### *Art. 44* Hinterziehung oder Gefährdung der Steuer

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

*Absatz 1:* Die Steuerhinterziehung wird zur schwersten Widerhandlung im Spirituosensteuergesetz. 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. Wie andere Steuergesetzgebungen des Bundes legt das Spirituosensteuergesetz keinen Mindestbetrag der Busse für geringfügige Widerhandlungen fest.

*Absatz 2:* Das Höchstmass der Busse kann erhöht werden, wenn der erzielte Steuervorteil höher ist als die Strafdrohung. Das sieht bereits das revidierte MWSTG in schweren Fällen vor. Bei vorsätzlicher Begehung kann die Busse bis zum Doppelten des Steuervorteils betragen.

*Absatz 3:* 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 4:* Bei erschwerenden Umständen sind diese Widerhandlungen als Vergehen zu qualifizieren. Das geltende Gesetz sieht eine Strafschärfung vor (Art. 54 Abs. 1 bis AlkG), wenn die Widerhandlungen gewerbs- oder gewohnheitsmässig begangen werden. Das Bundesgericht hat sich mehrfach damit befasst, was unter diesen Begriffen zu verstehen ist (vgl. u.a. BGE 103 IV 286). Die erschwerenden Umstände werden neu erweitert und im Gesetz abschliessend aufgezählt (Art. 46). 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. Für Freiheitsstrafen ist die Verwaltung jedoch nicht zustän-

dig. Nach Artikel 73 Absatz 1 VStrR muss sie in einem solchen Fall die Akten der kantonalen Staatsanwaltschaft zuhanden des zuständigen Strafgerichts überweisen.

Vorbehalten bleibt die Anwendung der Artikel 14-16 VStrR, namentlich im Falle von Betrug oder Urkundenfälschung.

#### *Art. 45* 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. Es kann nicht immer bewiesen werden, dass der Abnehmer Anstifter und demzufolge Teilnehmer an der Vortat ist. Als Abnehmer kann er aber für 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 gewerbsmässiges Handeln, das der Haupttäter der Vortat nicht erfüllt.

#### *Art. 46* 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 Gewerbsmässigkeit oder Gewohnheit die Hinterziehung von Abgaben als Vergehen qualifiziert und die angedrohte Strafe erhöht. Wie im Zollgesetz, das zusätzlich zur Gewerbsmässigkeit und Gewohnheit das Anwerben nennt, werden neue, erschwerende Umstände ins Gesetz aufgenommen. Dies gilt für die Anwerbung einer oder mehrerer Personen für das Begehen einer Widerhandlung sowie für die Verübung von Widerhandlungen als Unterzeichner einer Verwendungsverpflichtung. 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 (dessen Änderungen per 1. Januar 2010 in Kraft treten), sehen sie als Qualifikationsgrund vor, um wiederholte Verstösse strenger bestrafen zu können. Die Gewohnheitsmässigkeit kommt in der Praxis nicht selten vor. Gemäss Rechtsprechung gelten Widerhandlungen als gewohnheitsmässig verübt, wenn sie wiederholt begangen werden und wenn sie beim Täter den Hang zur Begehung der strafbaren Handlungen erkennen lässt (BGE 119 IV 73). Das Gesetz zählt die erschwerenden Umstände abschliessend auf. Die Strafdrohung richtet sich nach Artikel 47 StGB.

Bei Widerhandlungen, für die in den besonderen Strafbestimmungen Gewerbsmäßigkeit oder Gewohnheit als erschwerend gilt, ist die Anwendung der Konkurrenzregel ausgeschlossen. Die angedrohte Strafe wird nach Artikel 47 StGB im Rahmen der angedrohten Strafe der besonderen Bestimmung festgelegt.

Auch das Zollgesetz, das Biersteuergesetz und weitere Steuergesetze (namentlich das MinöStG, AStG) enthalten erschwerende Umstände.

#### *Art. 47* Steuerpfandunterschlagung

Mit Verankerung Steuerpfandrechts im Spirituosensteuergesetzes 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.

*Absatz 1:* Die vorgesehene Höchststrafe für vorsätzlich verübte Widerhandlungen ist Busse bis zu 100 000 Franken, bei fahrlässiger Verübung beträgt sie bis zu 30 000 Franken.

*Absatz 2:* Wie für die Steuerhinterziehung (Art. 44 Abs. 2) und im revidierten MWSTG vorgesehen ist, kann die Höhe der Busse in schweren Fällen (wenn der erzielte Steuervorteil höher ist als die Höchstbusse) und bei vorsätzlicher Begehung das Doppelte des Steuervorteils betragen.

#### *Art. 48* 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 mit Busse bis zu 10 000 Franken bedroht ist, wenn sie vorsätzlich begangen wurde. Bei Fahrlässigkeit beträgt die Busse bis zu 5 000 Franken. Geringfügige Widerhandlungen können mit einer einfachen Verwarnung geahndet werden.

#### *Art. 49* 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 einfachen Verwarnung geahndet werden.

#### *Art. 50* Versuch

Die versuchte Begehung einer Übertretung wird nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen geahndet (Art. 105 Abs. 2 StGB). 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 Steuergesetzen eine Bestimmung eingeführt, die versuchte Übertretungen gegen das Spirituosensteuergesetz, mit Ausnahme von Ordnungswidrigkeiten im Sinne von Artikel 49, unter Strafe stellt.

Bereits das Zollgesetz, das Biersteuergesetz sowie weitere Steuergesetze sehen eine entsprechende Bestimmung vor.

#### *Art. 51* Konkurrenz

Beim Zusammentreffen mehrerer strafbarer Handlungen (Realkonkurrenz) stellt sich die Frage der angemessenen Strafe. Das aktuelle Gesetz enthält keine spezifische Bestimmung zur Konkurrenz. Artikel 9 VStrR, der zum Zug kommt, wenn das Gesetz keine spezifische Bestimmung enthält, schliesst die Anwendung der Konkurrenzbestimmungen des Strafgesetzbuchs aus (Art. 49 StGB) und sieht vor, die Busen oder Geldstrafen zu addieren. 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 den Täter seinem Verschulden entsprechend angemessener bestraft.

Konkurrenz ist derzeit der einzige strafverschärfende Umstand im allgemeinen Teil des StGB. Die Strafschärfung ist in Artikel 49 StGB festgehalten. 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 Straftat hinausgehen.

#### *Art. 52* Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Wird eine Widerhandlung in einem Geschäftsbetrieb begangen und würde die Ermittlung strafbarer Personen im Hinblick auf die verirkte 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 verurteilen. Diese Bestimmung ist insofern zu eng gefasst, als die mögliche Busse höchstens 5 000 Franken betragen darf.

Daraus ergibt sich wie im Zoll- und Mehrwertsteuergesetz sowie in anderen Steuergesetzen die Notwendigkeit, eine spezifische Bestimmung zu verankern, welche die Verfolgung der Geschäftsbetriebe erlaubt. Die Voraussetzungen ihrer Strafbarkeit sind gegeben, wenn die Strafdrohung viel höher ist als der in Artikel 7 VStrR vorgesehene Betrag und die natürliche Person, welche die Straftat begangen hat, nicht ausfindig gemacht werden konnte.

Es handelt sich um eine subsidiäre Haftung des Geschäftsbetriebs; dieser wird nur in Fällen belangt, in denen die strafrechtlich verantwortliche Person im Unternehmen nicht ermittelt werden kann. Diese Bestimmung gilt für alle Widerhandlungen einschliesslich der Übertretungen. Der Geschäftsbetrieb kann nur mit Busse bestraft werden, die höchstens 100 000 Franken betragen kann.

Artikel 102 Absatz 1 StGB zur subsidiären Verantwortlichkeit des Unternehmens gilt auch für Verbrechen und Vergehen des Nebenstrafrechts nach Artikel 333 Absatz 1 StGB. Übertretungen sind ausgeschlossen (Art. 105 Abs. 1 StGB). Nach herrschender Lehre (Schmid N., Strafbarkeit des Unternehmens: die prozessuale Seite, recht 21/2003, S. 224; Nater M. S., Die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel, Zürich (Schulthess) 2001, S. 51; Macaluso A., Vers un véritable droit pénal suisse des affaires: la nécessité d'une approche centrée sur l'entreprise, RSDA 3/2008, S. 262ff; Kräuchi T., Aktuelle Aspekte im Verhältnis des Verwaltungsstrafrechts zum Strafgesetzbuch, LeGes 2004/2, S. 126; Cassani U., Sur qui tombe le couperet du droit pénal? Responsabilité personnelle, responsabilité hiérarchique et responsabilité de l'entreprise, Journée 2008 de droit bancaire et financier, S. 80) gelten Artikel 7 VStrR und 102 Absatz 1 StGB nebeneinander, da diese beiden Bestimmungen nicht dieselbe Situation betreffen. Konnte die natürliche Person, welche die Straftat begangen hat, wegen mangelhafter Betriebsorganisation nicht ermittelt werden, kommt Artikel 102 Absatz 1 StGB zur Anwendung. Konnte die natürliche Person, welche die Straftat begangen hat, nicht ermittelt werden, und liegt der Grund nicht in einer mangelhaften Betriebsorganisation, kann nur Artikel 7 VStrR zum Zuge kommen, vorausgesetzt, die Untersuchungsmassnahmen scheinen unverhältnismässig. Die in diesem Gesetz vorgesehene Sonderbestimmung stellt gegenüber Artikel 7 VStrR eine *lex specialis* dar.

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. 53* Strafverfolgung

Diese Bestimmung behält die Anwendung des VStrR für die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen vor. Die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (Art. 2 VStrR) gelten damit auch für das vorliegende Gesetz.

Der Bundesrat bezeichnet die Behörde, die mit der Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen gegen das vorliegende Gesetz betraut ist.

Der Bundesrat legt die Zuständigkeit der Zollverwaltung für Widerhandlungen fest, die an der Grenze entdeckt werden.

#### *Art. 54* Verfolgungsverjährung

Mit der Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 5. Oktober 2001, die am 1. Oktober 2002 in Kraft trat (AS 2002 2993), wurden die Bestimmungen zur Verfolgungsverjährung geändert. So wurden die Unterbrechung und der Stillstand der Verjährung aufgehoben. Im Gegenzug wurden für die Strafverfolgung längere Verjährungsfristen eingeführt. Die ebenfalls am 1. Oktober 2002 (AS 2002 2986) in Kraft getretene Revision vom 22. März 2002 enthielt eine Übergangsbestimmung über die Verlängerung der Verjährungsfristen für die Strafverfolgung im Nebenstrafrecht bis zur Anpassung dieser Bundesgesetze (Art. 333 Abs. 5, recte Art. 333 Abs.

6 StGB). In Artikel 333 Absatz 6 StGB ist der Umwandlungsschlüssel der Verjährungsfristen verankert, die gelten, bis alle Bundesgesetze an das neue Strafgesetzbuch angepasst sind.

Für einfache Übertretungen bestimmt Artikel 11 Absatz 1 VStrR eine einheitliche Verfolgungsverjährungsfrist von 4 Jahren (in Verbindung mit Art. 333 Abs. 6 StGB). Für die Übertretungen, die in einer Hinterziehung oder Gefährdung von Abgaben bestehen, legt Artikel 11 Absatz 2 VStrR eine längere Verjährungsfrist fest (einheitliche Frist von 10 Jahren, in Verbindung mit Art. 333 Abs. 6 StGB). Für Vergehen sieht das VStrR keine 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 (BGE 134 IV 328), 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.

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 56 (Hehlerei) aus. Da eine spezifische Bestimmung fehlt, gilt für diese Widerhandlungen die kürzere Frist von Artikel 11 Absatz 1 VStrR. Wie im aktuellen Gesetz ist eine spezifische Bestimmung zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Artikel 11 Absatz 2 VStrR auf die Widerhandlung nach Artikel 45 (Hehlerei) einzuführen, damit den Angeschuldigten in komplexen Fällen nicht die einheitliche Verjährungsfrist von 4 Jahren zugute kommt.

Auch das Zoll- und das Biersteuergesetz dehnen für Widerhandlungen die Verjährungsfrist nach Artikel 11 Absatz 2 VStrR aus.

## **9.2.11                    11. Kapitel: Verwaltungssanktionen**

### *Art. 55*                    Allgemeine Verwaltungsmassnahmen

Im vorliegenden Gesetz werden die Bedingungen, die an das Recht zur Herstellung, zur Einfuhr, zum Handel und zur Verwendung von steuerbefreitem Alkohol sowie an das Recht zum Betreiben eines Steuerlagers weitgehend gelockert. Daher sind Verwaltungsmassnahmen vorzusehen, mit denen die Ausübung dieser Rechte im Falle schwerer oder innerhalb von 5 Jahren wiederholten Verstössen gegen dieses Gesetz oder im Falle offenkundiger Zahlungsunfähigkeit während einer gewissen Zeit untersagt werden kann.

Diese Verwaltungsmassnahmen sollen gewährleisten, dass die Inhaber und Inhaberinnen 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.

Die Verwaltungsmassnahmen werden durch Verwaltungsverfügung geltend gemacht, unabhängig von der strafrechtlichen Verfolgung der betreffenden Widerhandlungen. Dabei muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden. Dieser schreibt vor, dass eine restriktive Massnahme geeignet sein muss, die erwar-

tete 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 (BGE 131 II 110, Erw. 7.1, S. 123).

## 9.2.12 12. Kapitel: Schuldbetreibung

### *Art. 56*

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. Im Alkoholrecht käme 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. 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 31 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 (Abs. 2). Die zuständige Behörde kann diese jeweils unbeschadet ihrer Ansprüche aus dem Steuerpfandrecht 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 den Verwertungserlös aus dem Steuerpfand im Konkursverfahren nicht anrechnen lassen. Diese Lösung berücksichtigt, dass die zuständige Behörde in Fällen, in denen sie statt der Geltendmachung ihres Baranspruches bloss 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.

Rechtskräftige Verfügungen der zuständigen Behörde sind einem gerichtlichen Urteil im Sinne von Artikel 80 SchKG gleichgestellt und unmittelbar vollstreckbar (Abs. 3). Absatz 4 hält an und für sich Selbstverständliches fest; trotzdem dürfte der Hinweis für die Praxis von Bedeutung sein.

**1. Abschnitt: Vollzug***Art. 57*

Steuerbehörde ist die vom Bundesrat für den Vollzug des Spirituosensteuergesetzes bestimmte Behörde. Sie hat über das nötige Fachwissen und über die erforderliche Infrastruktur zu verfügen. Seit der Einführung der Steuerlager stellt die Erhebung der Steuer an der Grenze eine Ausnahme dar. 80 Prozent der Alkoholsteuer auf in- und ausländischen Produkten werden im Inland bei den rund 120 Steuer- und 15 Verschlusslagerbetriebe erhoben. Von den restlichen 20 Prozent werden im Durchschnitt 12 Prozent noch direkt an der Grenze eingefordert.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch verfrüht, Aussagen über die künftig mit dem Vollzug des Spirituosensteuergesetzes betraute Behörde zu machen. Auf weitere Ausführungen zu diesem Artikel wird daher verzichtet.

**2. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts***Art. 58*

Die Totalrevision bedingt die Aufhebung des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932<sup>92</sup> und der Ausführungsbestimmungen.

Da es im jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist, Aussagen über die künftig mit dem Vollzug des Spirituosensteuergesetzes betraute Behörde zu machen, sind Ausführungen zu Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts nicht möglich.

**3. Abschnitt: Übergangsbestimmungen***Art. 59* Meldepflicht für Hersteller und Herstellerinnen

*Absatz 1:* Beim Übergang vom Konzessionswesen, bei dem das Recht zur Herstellung durch die Alkoholverwaltung übertragen wird, zum Eintrag ins Alkoholregister, zu dem sich der Hersteller oder die Herstellerin anmelden muss, entsteht eine Unsicherheit für die heute von der zuständigen Behörde anerkannten Hersteller und Herstellerinnen. Damit sie ihre bestehenden Rechte ins System des Alkoholregisters übertragen können, müssen sie sich innert 6 Monaten nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes bei der zuständigen Behörde für eine Eintragung ins Alkoholregister melden.

*Absatz 2:* Landwirte und Landwirtinnen haben seit der letzten Totalrevision der Alkoholverordnung das Recht, ihre Brennerei vernichten oder unbrauchbar machen zu lassen. Dafür steht ihnen während 25 Jahren das Recht zu, ihre Konzession zu reaktivieren, sofern die entsprechenden konzessionsrechtlichen Bestimmungen erfüllt sind. Landwirten und Landwirtinnen, die im Besitz eines derartigen «Brenn-

<sup>92</sup> SR 680

rechts» sind, sollen demnach die gleichen Möglichkeiten angeboten werden wie einem Inhaber oder einer Inhaberin einer noch konzessionierten Brennerei.

*Absatz 3:* Wer die Anmeldung für die Eintragung ins Alkoholregister nicht innert der vorgegebenen 6 Monate vornimmt, verliert das Recht auf die Herstellung von Spirituosen und Ethanol. Personen oder Betriebe, die trotzdem Spirituosen oder Ethanol produzieren, machen sich demnach strafbar. Solche Personen oder Betriebe können sich jedoch in einem späteren Zeitpunkt gestützt auf Artikel 4 im Alkoholregister eintragen lassen.

#### *Art. 60* Spirituosenvorräte von Landwirten und Landwirtinnen

Die bisherige Regelung, wonach Landwirte und Landwirtinnen grundsätzlich erst bei Weitergabe der Spirituosen steuerpflichtig werden, führte dazu, dass heute in den Landwirtschaftsbetrieben ungesteuerte Spirituosen im Umfang von mehr als einer Million Liter reinen Alkohols gelagert sind. Dies entspricht einem Steuerbetrag von zirka 30 Millionen Franken. Die einheitliche Regelung der Entstehung der Steuerpflicht führt dazu, dass für diese Spirituosenvorräte eine Lösung gefunden werden muss.

*Absatz 1 Buchstabe a:* Landwirte und Landwirtinnen sollen künftig ein Steuerlager gemäss Artikel 19 betreiben können. Damit wird die Entrichtung der Steuer auf den Zeitpunkt der Auslagerung verschoben.

*Absatz 1 Buchstabe b:* Landwirte und Landwirtinnen, welche die Spirituosen traditionell für die Viehpflege einsetzen wollen, können ihre Vorräte durch die zuständige Behörde denaturieren lassen. Die Denaturierung ist für Mensch und Tier gesundheitlich völlig unbedenklich.

*Absatz 1 Buchstabe c:* Landwirte und Landwirtinnen, die ihre Spirituosenvorräte nicht denaturieren lassen wollen, können diese nach Abzug einer steuerbefreiten Übergangsmenge besteuern lassen.

*Absatz 2:* Analog der Artikel 59 und 62 müssen sich Landwirte und Landwirtinnen innerhalb von 6 Monaten entscheiden, welche Möglichkeit gemäss Absatz 1 sie wählen wollen. Nach Ablauf dieser Frist wird die zuständige Behörde die restlichen Spirituosenvorräte nach Absatz 1 Buchstabe c besteuern. Sie berücksichtigt aber in jedem Fall eine steuerbefreite Übergangsmenge.

#### *Art. 61* Lagerung unter Steueraussetzung

Nach Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b wird ein Betrieb, der ein bewilligungspflichtiges Steuerlager betreibt, von Amtes wegen in das Alkoholregister eingetragen. Wer bereits bisher im Besitze einer entsprechenden Bewilligung ist, wird aus Gründen der Gleichbehandlung ebenfalls von Amtes wegen eingetragen. Da künftig nicht mehr zwischen Steuer- und Verschlusslagern unterschieden wird, werden Inhaber und Inhaberinnen eines Verschlusslagers ebenfalls von Amtes wegen eingetragen.

#### *Art. 62* Grosshandel

Analog der Artikel 59 und 60 müssen sich auch die Inhaber und Inhaberinnen, die nach bisherigem Recht im Besitz einer Grosshandelsbewilligung sind, innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Eintragung in das Alkoholregister anmelden, damit sie ihre bestehenden Rechte weiterhin ausüben können.

### *Art. 63*            Anpassen der Verwendungsverpflichtungen

Mit den Verwendungsverpflichtungen für undenaturiertes Ethanol zu industriellen Zwecken werden die heutigen Bewilligungen für die Verwendung von fiskalisch nicht belastetem und nicht vollständig denaturiertem Ethanol abgelöst. Neu wird auf die Unterscheidung zwischen vollständig und teilweise denaturiertem Ethanol verzichtet. Eine Verwendungsverpflichtung wird nur noch für undenaturiertes und unbesteueretes Ethanol benötigt.

Wer künftig solches Ethanol steuerfrei verwenden will, muss sich innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes bei der zuständigen Behörde melden und eine neue Verwendungsverpflichtung beantragen. Bei dieser Gelegenheit werden die bestehenden Bewilligungen überprüft und die Zahl der betroffenen Verwender und Verwenderinnen wird von ca. 4600 auf unter 3000 reduziert werden können. Die Eintragung ins Alkoholregister erfolgt von Amtes wegen.

### *Art. 64*            Unternehmen für den Handel mit Ethanol

Aufgrund der Ergebnisse der Ethanolmarktstudie von KPMG darf davon ausgegangen werden, dass Alcosuisse an einen privaten Interessenten verkauft werden kann. Als subsidiäre Möglichkeit wird aus Gründen der Versorgungssicherheit indessen vorgesehen, dass der Bund in einer Übergangsphase ein Handelsunternehmen betreiben oder sich an einem solchen Unternehmen beteiligen kann. Um dieses Vorhaben je nach Marktsituation optimal umsetzen zu können, wird der Bundesrat ermächtigt, Teile der Alkoholverwaltung in eine bestehende privatrechtliche Aktiengesellschaft zu überführen, eine Aktiengesellschaft alleine oder mit Dritten zu gründen oder sich an einer Aktiengesellschaft zu beteiligen. Im Weiteren wird er ermächtigt, Beteiligungen an Gesellschaften nach Buchstabe a zu veräussern. Die Übertragung der Vermögenswerte von Alcosuisse erfolgt gestützt auf das Privatrecht.

### *Art. 65*            Aufhebung der Rechtspersönlichkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung

Mit dem Bundesgesetz vom 29. Juni 1900 über die gebrannten Wasser erlangte die Alkoholverwaltung 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 Alkoholverwaltung erstellt hat, bestehen gegen zweihundert laufende Verträge. Es handelt sich grösstenteils um Verträge mit Partnern der Privatwirtschaft, so um Aufträge zu verschiedensten Zwecken, welche mit der Verwaltungstätigkeit der Alkoholverwaltung im Zusammenhang stehen, um Kauf-, Miet- und Wartungsverträge.

Mit der Aufhebung der Monopole und dem Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt fallen die Voraussetzungen dahin, um die mit dem Vollzug des Spirituosensteuergesetzes betraute Behörde mit Rechtspersönlichkeit auszustatten. Im Interesse sämtlicher Vertragsparteien muss gewährleistet sein, dass die Rechte und Pflichten auch nach Aufhebung der Rechtspersönlichkeit der Alkoholverwaltung weiterhin wahrgenommen werden. Zu diesem Zweck werden sämtliche Rechte und Pflichten, die bisher der Alkoholverwaltung gegenüber bestanden, auf den Bund übertragen.

Soweit kein Bedarf an der Weiterführung einzelner Verträge besteht, werden diese nach Möglichkeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes gekündigt.

Vorbehalten bleibt Artikel 64 Absatz 3. Dazu wird auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen.

#### *Art. 66*            Anwendbares Recht

Aus Gründen der Rechtssicherheit werden Verfahren, welche die Spirituosensteuer zum Gegenstand haben und bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der zuständigen Behörde hängig sind, nach bisherigem Recht beurteilt. Auf Beschwerdeverfahren ist indessen das neue Recht anwendbar.

### **4. Abschnitt: Koordination mit dem Alkoholgesetz**

#### *Art. 67*

Es ist vorgesehen, die Bestimmungen des geltenden Alkoholgesetzes künftig in zwei Gesetze zu trennen. Während die Herstellung und Besteuerung der Spirituosen und des Ethanolms im vorliegenden Gesetz geregelt werden, werden die Bestimmungen über den Einzelhandel und die Werbung sowie den Jugendschutz in das Alkoholgesetz überführt.

Bei Artikel 67 handelt es sich um eine technische Auffangbestimmung. Mit diesem Gesetz wird das bisherige Alkoholgesetz vollständig aufgehoben. Sollte aus irgendwelchen Gründen (z.B. wegen Ablehnung in einer Referendumsabstimmung) das neue Alkoholgesetz nicht gleichzeitig mit diesem Gesetz in Kraft treten können, würde für gewisse alkoholrechtliche Bestimmungen keine Regelung mehr vorliegen. Für einen solchen Fall muss der Bundesrat ermächtigt werden, während einer Übergangszeit eine Auffangregelung für die Marktregulierung treffen zu können. Eine entsprechende Lösung für das Spirituosensteuergesetz ist auch im Entwurf des Alkoholgesetzes vorgesehen.

### **5. Abschnitt: Referendum und Inkrafttreten**

#### *Art. 68*

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.

## **10                    Auswirkungen**

### **10.1                Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund**

#### **10.1.1            Wiederkehrende Einnahmen und Ausgaben**

Der Vollzug des geltenden Alkoholgesetzes bringt Einnahmen von rund 300 Millionen Franken bei Ausgaben von ca. 30 Millionen Franken. Der Reinertrag beläuft

sich auf rund 270 Millionen Franken. Daran partizipieren – im Rahmen des verfassungsrechtlich zugesicherten Alkoholzehntels – mit 10 Prozent die Kantone und mit 90 Prozent der Bund, der diese Gelder zur Finanzierung seines gesetzlichen Beitrages an die AHV bzw. an die IV einsetzt.<sup>93</sup>

Der auf den 1. Juli 1999 eingeführte Einheitssteuersatz von 29 Franken pro Liter reinen Alkohols bleibt unverändert bestehen, soll jedoch inskünftig durch den Bundesrat an die Teuerung angepasst werden können (vgl. Art. 16 des Entwurfes). Das Konsumverhalten der Bevölkerung unterlag in den letzten Jahren nur geringen Schwankungen, und es ist auch in Zukunft mit einem stabilen Konsum zu rechnen. Somit ergeben sich durch die Gesetzesänderung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Ebenfalls unverändert bleibt die Verwendung des Reinertrages.

Mit dem Verzicht auf das Einfuhrmonopol für Ethanol und die damit in Zusammenhang stehenden Lager- und Vertriebsaufgaben entfallen sowohl Einnahmen als auch Ausgaben, die derzeit in der Rechnung des Profitcenters Alcosuisse ausgewiesen werden.<sup>94</sup> Gemäss Art. 38 Abs. 1 des geltenden Alkoholgesetzes darf die EAV bzw. darf Alcosuisse nur zu kostendeckenden Preisen liefern, so dass grundsätzlich nicht mit der Erwirtschaftung von Gewinnen gerechnet werden kann.

Erhebliche Veränderungen mit entsprechenden Auswirkungen auf den administrativen Aufwand des Bundes erfahren die verbleibenden Aufgaben. Aufwandmindernd werden sich insbesondere die weiteren Liberalisierungsmassnahmen (siehe vorne Ziff. 6) sowie die Straffung des Steuer- (siehe vorne Ziff. 7.1) bzw. des Kontrollsystems (siehe vorne Ziff. 7.2) auswirken. Die Höhe der damit verbundenen Einsparungen, namentlich beim Personal, lässt sich derzeit noch nicht abschliessend beziffern und ist Gegenstand vertiefter Abklärungen. Heute lässt sich lediglich feststellen, dass die EAV rund 30 Stellen in Zusammenhang mit der Ausgliederung bzw. Privatisierung von Alcosuisse verlieren wird. In Folge Vereinfachungen wird auch die dezentrale Kontrolle um 20 Vollzeitstellen reduziert werden.

Mit einem gegenüber heute *leicht* erhöhten Aufwand ist im Bereich der Marktregulierung zu rechnen, die auf alle alkoholischen Getränke ausgedehnt wird. Wohl wird die Marktregulierung nicht mehr im gleichen Gesetz wie die Spirituosensteuer geregelt; der Vollzug der Marktregulierung durch den Bund soll aber weiterhin aus dem Rothertrag der Spirituosensteuer finanziert werden. Dafür spricht sowohl der historische als auch der rechtliche Konnex zwischen Spirituosensteuer und Marktregulierung. Der Vollzug des Spirituosen- bzw. des Alkoholgesetzes wird deutlich weniger Aufwand nach sich ziehen als der Vollzug des geltenden Alkoholgesetzes – mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die Höhe des Reinertrages bzw. auf die Anteile von Bund und Kantonen am Reinertrag. [Konkrete Zahlen werden erst im Rahmen der Botschaft vorgelegt werden können].

<sup>93</sup> Vgl. Art. 112 Abs. 5 und 131 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101); Art. 104 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, (AHVG; SR 831.10) und Art. 78 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung, (IVG; SR 831.20).

<sup>94</sup> Die Ergebnisse von Alcosuisse für das Jahr 2008 finden sich in: Jahresbericht der Eidgenössischen Alkoholverwaltung EAV 2008, S. 26.

Das Spirituosensteuergesetz sieht mit Artikel 35 einen einzelnen Subventionsartikel vor. Auf dessen Grundlage soll der Bund die in Zusammenhang mit diesem Gesetz stehende Aus- und Weiterbildung fördern können. Die auf der Basis dieser Bestimmung möglichen Subventionen sind auf maximal eine Million Franken beschränkt. Art. 43a des geltenden Alkoholgesetzes, wonach der Bund gesamtschweizerische oder interkantonale Organisationen mit Beiträgen unterstützt, wird in seiner Grundstossrichtung ins neue Alkoholgesetz überführt (siehe Art. 12 des Alkoholgesetzes); die künftigen Aufwendungen dürften sich im heutigen Umfang bewegen.

Im Rahmen der Aufgabenüberprüfung des Bundes bzw. des Konsolidierungsprogramms wird die EAV verpflichtet, ihren Personalbestand um einen Drittel und ihren Aufwand um ein Viertel, 6 Millionen Franken, zu senken. Dieses Ziel ist erst ab 2013 bzw. mit Abschluss der Totalrevision des Alkoholgesetzes erreichbar.

### **10.1.2 Einmalige Einnahmen und Ausgaben**

Der Bund wird sich mit dem Wegfall des Importmonopols und seinem Rückzug aus dem Ethanolmarkt von Alcosuisse trennen. Alcosuisse verfügt heute über zwei Standorte (Delémont/JU und Schachen/LU) mit umfangreichen Lagerkapazitäten. Die Administration erfolgt von Bern aus. Ob und zu welchem Preis ein Verkauf von Alcosuisse erfolgen kann, ist heute noch unklar. Entsprechend lassen sich derzeit weder Angaben über die Höhe der Einnahmen machen, die mit einem Verkauf von Alcosuisse verbundenen wären, noch über die Höhe der damit zusammenhängenden Ausgaben, die namentlich für einen Rückbau unverkäuflicher Anlageteile benötigt würden. Unklar sind sodann auch die Kosten eines allfälligen Sozialplans.

Mit der Reintegration in die zentrale Bundesverwaltung werden Aktiven und Passiven der EAV in die Bundeskasse überführt.<sup>95</sup>

### **10.2 Auswirkungen auf die Informatik**

Der Vollzug der Besteuerung von Spirituosen und Ethanol sowie des Kontrollwesens wird durch ein effizientes EDV-Programm unterstützt. Es wird im Rahmen des E-Governments und in Anlehnung an das Zollgesetz aufgebaut und wird namentlich die Anmeldung in die Alkoholregister, die Steueranmeldung und ein risikoorientiertes Kontrollmanagement ermöglichen.

### **10.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Mit der Aufhebung des Bundesmonopols auf dem Import von Ethanol folgt die Schweiz dem Beispiel der anderen Länder Europas; und gibt damit den Status des einzigen Landes auf, welches noch ein derartiges Monopol ausübt. Gemäss Studie von KPMG ist von tieferen Durchschnittspreisen für Ethanol auszugehen. Allerdings haben Kleinkunden mit höheren Preisen zu rechnen, was auf den Wegfall ihrer Quersubventionierung zurückzuführen ist. Ordnungspolitisch ist dies zu begrüssen.

<sup>95</sup> Eine Vermögensbereinigung mit den Kantonen erfolgte gestützt auf die Verordnung vom 26. Februar 1986 über die Vermögensausscheidung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung zugunsten der Kantone, (SR **689.3**). 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 1986 genehmigt, (BBl **1987 I 59**).



**WTO**

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit Artikel III (Inländerbehandlung bei der Besteuerung) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vom 30. Oktober 1947<sup>96</sup>, der die unterschiedliche Behandlung eingeführter und inländischer Waren verbietet.

**EU**

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit den geltenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.

Die Alkoholsteuer 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. Das Spirituosensteuergesetz ist mit folgenden EU-Richtlinien kompatibel:

- Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (ABl. L 9 vom 14.01.2009, S. 12);
- Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke (ABl. 316 vom 31.10.1992, S. 21);
- Richtlinie 92/84/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke (ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 29).

Der Gesetzesentwurf entspricht den Anforderungen des Abkommens vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>97</sup>, 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 Ursprungszeugnisse der anderen Vertragspartei bewirkt.

**EFTA**

Der Gesetzesentwurf entspricht den Verpflichtungen des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)<sup>98</sup>, insbesondere von Artikel 4 zur Verhinderung ungleicher Besteuerung eingeführter und einheimischer Waren.

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit den übrigen geltenden bilateralen oder multilateralen Freihandelsabkommen.

<sup>96</sup> SR 0.632.21

<sup>97</sup> SR 0.632.401

<sup>98</sup> SR 0.632.31



- Datenbekanntgabe an inländische Behörden (Art. 42 Abs. 3);
- Strafverfolgung durch die Zollverwaltung (Art. 53 Abs. 3);
- Erlass der Ausführungsbestimmungen und Vollzug (Art. 57 Abs. 1 und 2);
- Unternehmen für den Handel mit Ethanol (Art. 64 Abs. 2);
- Koordination mit dem Alkoholgesetz (Art. 67);
- Inkrafttreten (Art. 68 Abs. 2).

### **13.2.2 Delegation an das EFD**

Das Spirituosensteuergesetz delegiert die Rechtsetzung in folgenden Bereichen an das EFD:

- Umrechnungsfaktor für die Bestimmung des Volumengehalts von festen Lebensmitteln (Art. 14 Abs. 2)
- Regelung der Denaturierung (Art. 18 Abs. 3);
- Ausnahmen für Verzugszinse (Art. 24 Abs. 4);
- Festlegung der Zinssätze (Art. 24 Abs. 5);
- Ausnahmen von der Kostendeckung für Alkoholanalysen (Art. 28 Abs. 3).

## **14 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts**

Vgl. Ausführungen zu Artikel 58.

## **Anhang I: Bewilligungen in Zusammenhang mit dem Alkoholgesetz**

In Bezug mit einem Brennapparat (Art. 7 Abs. 3 u. 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. 1 AlkG),
- 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 Gewerbeproduzenten und Importeure, die gewerbmässig produzieren, importieren oder mit Spirituosen handeln, gebrannte 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 Gewerbebrennereien unterstellten Landwirte und Landwirtinnen

- Bewilligung für Umbrand (Art. 9 Pflichtenheft),
- Bewilligung für Mazeration (Art. 9 Pflichtenheft),
- Bewilligung zur Alkoholorückgewinnung (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 Alkoholorückgewinnung (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 Brenneinrichtung (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 1977 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 01.01.2009

- 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 01.07.2007

- 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).

## Anhang II: Material- und Literaturverzeichnis

### Materialverzeichnis

Alkohol in Zahlen 2009, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV, Bern 2009, publiziert unter:

[www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00582/index.html?lang=de](http://www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00582/index.html?lang=de)  
(Stand: 19.5.2010).

Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 2007. Evaluation der Kontrollstrategie, der eingesetzten Ressourcen und der Kontrollergebnisse. Bericht der Eidgenössischen Finanzkommission, publiziert unter:

[http://www.efk.admin.ch/pdf/7380BE\\_EAV\\_03\\_10\\_07\\_Publ.pdf](http://www.efk.admin.ch/pdf/7380BE_EAV_03_10_07_Publ.pdf) (Stand 19.5.2010).

Botschaft vom 8. Oktober 1886 zum Bundesgesetz über die Herstellung und Besteuerung von Branntwein, (BBl **1886** III 443f).

Botschaft vom 29. Januar 1926 an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung, (BBl **1926** I 278f).

Botschaft vom 1. Juni 1931 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser, (Alkoholgesetz, BBl **1931** I 697f).

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

Botschaft vom 26. Februar 2003 betreffend die Einführung einer Sondersteuer auf Alcopops, (BBl **2003** 2170).

Botschaft vom 7. September 2005 zum Bundesgesetz über die Biersteuer, (BBl **2005** 5649).

Botschaft vom 30. September 2009 zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, (Prävention, PräVG; BBl **2009** 7071).

Das Weinjahr 2008, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern 2008, publiziert unter:

[www.blw.admin.ch/themen/00013/00084/index.html?lang=de](http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00084/index.html?lang=de) (Stand: 6.11.2009).

Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU 2009, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung.

Jahresbericht der Eidgenössischen Alkoholverwaltung EAV 2008, publiziert unter:

[www.eav.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=de](http://www.eav.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=de)  
(Stand: 6.11.2009).

Merkblatt «Konzessionierung von Brennereien» 2009, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV, Bern 2009, publiziert unter:

[www.eav.admin.ch/dokumentation/00465/00518/index.html?lang=de](http://www.eav.admin.ch/dokumentation/00465/00518/index.html?lang=de)  
(Stand: 6.11.2009).

Schweizer Biermarkt in Zahlen 2008, publiziert unter:

[www.bier.ch/sites/de/statistiken1.php](http://www.bier.ch/sites/de/statistiken1.php) (Stand: 6.11.2009).

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates 2009, publiziert unter:

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01400/index.html?lang=de>  
(Stand: 06.11.2009).

## **Literaturverzeichnis**

Böckli, Peter 1975, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern. Grundsätze des schweizerischen Rechts der indirekten Steuern, Basel: Helbing & Lichtenhahn.

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.

Kastner, Robert 2009, Die Monopolsituation beim Obstbrand in Deutschland, in: *Österreichische Spirituosen-Zeitung*, März 2009, S. 137f.

Niederer, Ruedi/Korn, Kati/Lussman, Daniel/Kölliker, Miriam 2008, Marktstudie und Befragung junger Erwachsener zum Konsum alkoholhaltiger Mischgetränke (Alcopops), Olten 2008, publiziert unter: [www.fhnw.ch/wirtschaft/icc/forschung/forschung-ews/ergebnisbericht-alcopops.pdf](http://www.fhnw.ch/wirtschaft/icc/forschung/forschung-ews/ergebnisbericht-alcopops.pdf) (Stand: 6.11.2009).

Thomas, Miriam/Harsch, Isabelle 2009, Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols. Analyse des derzeitigen Marktumfeldes und des erwarteten Einflusses einer Liberalisierung, publiziert unter: [www.eav.admin.ch/aktuell/00670/00677/index.html?lang=de](http://www.eav.admin.ch/aktuell/00670/00677/index.html?lang=de) (Stand: 6.11.2009).

