

00.000

**Totalrevision des Alkoholgesetzes  
Erläuternder Bericht zum Entwurf des  
Alkoholgesetzes (AlkG)  
vom ...**

## Übersicht

*Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes 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 neue Alkoholgesetz führt die derzeit im geltenden Alkoholgesetz für Spirituosen bzw. im Lebensmittelrecht für Spirituosen, Bier und Wein aufgestellten Handels- und Werbebestimmungen zusammen. Damit lassen sich bisherige Doppelspurigkeiten beseitigen und bei den Anwendern am Markt feststellbare Rechtsunsicherheiten beheben. Zudem verbessert das neue Alkoholgesetz die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Bund: Kontrolle der Werbung; Kantone: Kontrolle des Handels) und ermöglicht innerhalb des Bundes eine verbesserte Aufgabenzuweisung.*

*Mit dem neuen Alkoholgesetz verfolgt der Bundesrat drei Ziele:*

- *Einheitlichere Regulierungsvorschriften für den Markt mit alkoholischen Getränken;*
- *die Ausrichtung der Alkoholgesetzgebung auf den neuen Verfassungsauftrag*
- *ergänzende Massnahmen hinsichtlich neuen Problemfeldern*

*Bisheriges Recht wird mit gezielten Anpassungen fortgeschrieben:*

*Die Handelsbestimmungen sollen primär eine Verleitung zum Alkoholkonsum verhindern, ein Ausweichen auf günstige, alkoholfreie Getränke auch in Ausschankbetrieben ermöglichen, dem Schutz der Jugend dienen und einen kontrollierbaren Handel ermöglichen. Die Handelsbestimmungen gelten grundsätzlich für alle alkoholischen Getränke.*

*Mit Rücksicht auf den Entscheid der Eidgenössischen Räte hinsichtlich der Radio- und Fernsehwerbung sollen Spirituosen weiterhin strengeren Werbebeschränkungen unterliegen als Bier und Wein. Die Werbebestimmungen für Spirituosen orientieren sich am geltenden Alkoholgesetz, die Werbebestimmungen für Bier und Wein am Lebensmittelrecht.*

*Ergänzend zum bisherigen Recht werden Massnahmen vorgesehen, mit denen neuen Problemfeldern begegnet werden kann, so dem exzessiven Alkoholkonsum an Wochenenden (auf Wochenenden beschränktes Verbot von Lockvogelangeboten für Bier und Wein), der ungenügenden Befolgung des Abgabeverbots von alkoholischen Getränken an 16 bzw. 18-Jährige (Weitergabeverbot; gesetzliche Grundlage für Testkäufe), dem Angebot von alkoholischen Getränken zu Billigpreisen (Ausdehnung der Pflicht zu kostendeckenden Preisen auf Bier und Wein) sowie den organisierten Massenbesäufnisse im öffentlichen Raum (Musterbestimmung für Kantone).*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>5</b>
<b>2 Notwendigkeit eines neuen Alkoholgesetzes</b>	<b>5</b>
2.1 Situation	5
2.1.1 Gewandelter Markt	5
2.1.2 Vom reinen Konsum zum Genuss	7
2.1.3 Begriffliches	7
2.1.4 Heutige Marktregulierung	7
2.1.5 Studien zum Alkoholkonsumverhalten junger Menschen	9
2.2 Leitgedanken	11
<b>3 Ziele des neuen Alkoholgesetzes</b>	<b>12</b>
<b>4 Handel</b>	<b>14</b>
4.1 Situation	14
4.2 Neuerung	14
<b>5 Werbung</b>	<b>15</b>
5.1 Situation	15
5.2 Neuerung	16
<b>6 Ergänzende Bestimmungen</b>	<b>17</b>
6.1 Massnahme gegen exzessiven Alkoholkonsum an Wochenenden	17
6.2 Massnahmen gegen die Umgehung bzw. Nichtbefolgung des Abgabeverbots	17
6.2.1 Weitergabeverbot	18
6.2.2 Testkäufe	18
6.3 Massnahmen gegen Billigpreise	20
6.4 Zeitlich und örtlich begrenzte alkoholfreie Zonen	22
<b>7 Besonderer Teil</b>	<b>24</b>
7.1 Gliederung des Gesetzesentwurfes	24
7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	24
7.2.1 1. Kapitel: Zweck und Begriffe	24
7.2.2 2. Kapitel: Werbung und Abgabe an die Konsumenten und Konsumentinnen	27
7.2.3 3. Kapitel: Weitere Massnahmen zur Einschränkung des problematischen Alkoholkonsums	33
7.2.4 4. Kapitel: Kompetenzzentrum	33
7.2.5 5. Kapitel: Geldförderungen	34
7.2.6 6. Kapitel: Amtshilfe	35
7.2.7 7. Kapitel: Datenschutz	35
7.2.8 8. Kapitel: Rechtsmittel	37
7.2.9 9. Kapitel: Strafbestimmungen	37
7.2.10 10. Kapitel: Schuldbetreibung	39
7.2.11 11. Kapitel: Schlussbestimmungen	39

<b>8 Auswirkungen</b>	<b>41</b>
8.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	41
8.2 Auswirkungen auf die Informatik	42
8.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	42
<b>9 Legislaturplanung</b>	<b>42</b>
<b>10 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen</b>	<b>42</b>
<b>11 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>43</b>
11.1 Verfassungsmässigkeit	43
11.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	44
11.2.1 Delegation an den Bundesrat	44
11.2.2 Delegation an das EFD	44
<b>12 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts</b>	<b>44</b>
<b>Anhang: Material- und Literaturverzeichnis</b>	<b>44</b>

# Totalrevision des Alkoholgesetzes

## 1 Ausgangslage

Art. 32bis der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 räumte dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen. Der Bund wurde verpflichtet, «die Gesetzgebung (...) so zu gestalten, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert.» Diese Verpflichtung endete mit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung auf den 1. Januar 2000. Art. 105 der Bundesverfassung (nBV; SR 101) bestätigt die ursprüngliche Bundeskompetenz. Neu ist der Bund nicht mehr zur Angebotsreduktion verpflichtet. Art. 105 hält den Bund an, «insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums» Rechnung zu tragen.

Das Alkoholgesetz stammt aus dem Jahr 1932 und trägt mit seinen rund 80 Jahren den Geist des vormaligen Verfassungsauftrags. Der Bundesrat stellt die Totalrevision des Alkoholgesetzes in den bundesrätlichen Legislaturzielen 2007-2011 in Aussicht.

Das geltende Alkoholgesetz soll durch zwei Gesetze abgelöst werden, durch ein Spirituosensteuergesetz und ein neues Alkoholgesetz. Während das Spirituosensteuergesetz die auf Spirituosen und Ethanol zu Konsumzwecken<sup>1</sup> erhobene Verbrauchssteuer regelt, umfasst das Alkoholgesetz die für alle alkoholischen Getränke zu beachtenden Handels- und Werbebestimmungen, die bis heute in unterschiedlichen Erlassen geregelt sind.

Das neue Alkoholgesetz ist eine wichtige Voraussetzung für eine erhöhte Effizienz und Effektivität der eidgenössischen Alkoholpolitik. Zudem trägt es den geänderten Handels- und Konsumgegebenheiten Rechnung und berücksichtigt den seit dem 1. Januar 2000 geltenden Verfassungsauftrag gemäss Art. 105 BV.

## 2 Notwendigkeit eines neuen Alkoholgesetzes

### 2.1 Situation

#### 2.1.1 Gewandelter Markt

Der Markt alkoholischer Getränke hat sich seit 1980, dem Geburtsjahr der Handels- und Werbebeschränkungen im Alkoholgesetz, erheblich gewandelt.

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

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

ferner neuartige, leicht zugängliche und schnellere Handels-, Distributions- und Werbekanäle.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs traten in Europa zusätzliche Anbieter mit neuen und teilweise ausgesprochen günstigen Produkten auf den Markt. Die EU-Osterweiterung beschleunigte dabei die Integration dieser Märkte in den europäischen Wirtschaftsraum.

In der Schweiz wuchs parallel dazu der Wohlstand der Bevölkerung an. Die nominalen Arbeitszeiten sanken, während das verfügbare Einkommen anstieg.<sup>2</sup> Ausserberuflichen Aktivitäten kam deshalb eine wachsende Bedeutung zu, während nicht-lebensnotwendige Güter für grosse Teile Bevölkerung erschwinglicher wurden. Damit veränderte sich in vielen Gesellschaftsschichten auch die Wertschätzung: Waren früher eher berufsbezogene Tätigkeiten Objekte individueller und gesellschaftlicher Wertschätzung, stehen in deren Zentrum heute vermehrt neben- und ausserberuflicher Aktivitäten. Diese veränderte Werthaltung sowie die erhöhte Erschwinglichkeit nicht-lebensnotwendiger Güter lassen vermuten, dass der Konsum von Alkohol in den letzten Jahren gestiegen sei.

Doch lässt sich überraschenderweise feststellen, dass der Konsum reinen Alkohols pro Kopf und Jahr in den letzten Jahrzehnten abgenommen hat. Seit 17 Jahren liegt er unter 10 Litern pro Kopf, seit 7 Jahren sogar unter 9 Litern. Damit steht die Schweiz im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Markt alkoholischer Getränke – dessen jährlicher Gesamtumsatz über 10 Milliarden Franken beträgt – von den oben skizzierten Veränderungsprozessen in Wirtschaft und Gesellschaft nicht betroffen wäre. Im Gegenteil: Gerade hier verursachte beispielsweise der Wegfall von Importhürden für ausländische Spirituosen und die Angleichung der Steuersätze für in- und ausländische Spirituosen im Jahr 1999 einen tiefgreifenden Strukturwandel.<sup>3</sup> Während der Konsum traditioneller inländischer Spirituosen seither deutlich abgenommen hat, erfreuen sich importierte Spirituosen, wie Whisky und Wodka, wachsender Beliebtheit.

Alkoholkonsum ist auch heute noch einer der wichtigsten Risiko- und Krankheitsfaktoren. 2000 Todesfälle pro Jahr stehen in der Schweiz in direktem Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum.<sup>4</sup> Sechs Jugendliche zwischen 10 und 23 Jahren werden pro Tag in ein Schweizer Spital eingeliefert – Diagnose: Alkoholvergiftung.<sup>5</sup>

Zudem schätzt eine Studie die sozialen Kosten der Alkoholabhängigkeit für die Schweiz für das Jahr 1998 auf 6.5 Milliarden Franken. In diesen Kosten enthalten sind neben direkten (11 Prozent) und indirekten Kosten (22 Prozent) auch die immateriellen Kosten des Alkoholmissbrauchs (66 Prozent).<sup>6</sup>

Wohl wurden in einigen Bereichen Fortschritte erzielt, etwa bei der Senkung der Anzahl alkoholbedingter Verkehrsunfälle. Doch zeigt der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel auch seine negativen Auswirkungen, die sich etwa am teilweise exzessiven Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit und seinen unerwünschten Begleiterscheinungen manifestieren. Nicht selten hinterlassen solche Anlässe grosse Ab-

<sup>2</sup> Betrug 1980 die durchschnittliche, nominelle Arbeitszeit rund 44 Stunden, sank diese bis 2005 auf 41.6 Stunden. Quelle: Bundesamt für Statistik BFS.

<sup>3</sup> Alkohol in Zahlen 2009, S. 17-22

<sup>4</sup> Rehm/Roerecke/Patra (ISGF) 2006

<sup>5</sup> Wicki/Gmel (SFA) 2009

<sup>6</sup> Nationales Programm Alkohol 2008-2012 (NPA), S. 25

fallberge oder enden mit gewalttätigen Auseinandersetzungen alkoholisierter Personen.

Staatliche Eingriffe in den Alkoholmarkt (Regulierung), mit dem Ziel eines individuell und gesellschaftlich verantwortungsvollen Umgangs mit alkoholischen Getränken, sind in Anbetracht dieser Veränderungsprozesse weiterhin geboten.

### **2.1.2 Vom reinen Konsum zum Genuss**

Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung pflegt heute einen verantwortungsvollen Umgang mit alkoholischen Getränken, bei dem der Genuss im Vordergrund steht. Diesem Umstand ist bei Erlass der neuen Bundesverfassung Rechnung getragen worden.<sup>7</sup>

### **2.1.3 Begriffliches**

Das geltende Alkoholgesetz stellt in Art. 41ff. mehrere Beschränkungen und Verbote auf, die bei der Werbung und beim Handel mit Spirituosen zu befolgen sind. Gesundheitspolitische Fachkreise bezeichnen solche staatliche Massnahmen als «Verhältnisprävention».

Im Rahmen des Corporate-Governance-Berichts hat der Bundesrat eine Aufgabentypologie der Bundesaufgaben entwickelt. Die hier zur Diskussion stehenden Handels- und Werbebestimmungen gehören zum Aufgabentypus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht.<sup>8</sup> Sie zeichnen sich namentlich durch ihren hoheitlichen Charakter aus und belegen anbieterseitige Marktteilnehmer mit Auflagen.

Anders die klassischen Präventionsaufgaben: Sie sind nicht-hoheitlicher Natur. Adressaten sind die Konsumierenden, deren Verhalten beispielsweise mit gezielten Informationskampagnen beeinflusst werden soll. Diese Form der staatlichen Einflussnahme wird in Fachkreisen oftmals als «Verhaltensprävention» bezeichnet. Gemäss bundesrätlicher Aufgabentypologie sind diese Aufgaben nicht der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, sondern wegen ihres politischen Steuerungsbedarfs vielmehr dem Typus der Ministerialaufgaben zuzuordnen. Diese klassischen Präventionsaufgaben stehen nicht im Fokus der Totalrevision des Alkoholgesetzes.

Gegenstand der Totalrevision des Alkoholgesetzes sind bisherige und neue hoheitliche, dem Aufgabentypus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht zuzuordnenden Aufgaben, die den Markt mit alkoholischen Getränken fokussieren und deshalb nachfolgend als Marktregulierung bezeichnet werden.

### **2.1.4 Heutige Marktregulierung**

Mehrere Bundeserlasse stellen für alkoholische Getränke zu beachtende Handels- und Werbebestimmungen auf, so namentlich das Alkoholgesetz<sup>9</sup> und das Lebensmittel-

<sup>7</sup> Schrieb Art. 32bis aBV noch vor, die Alkoholgesetzgebung so zu gestalten, «dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert», verpflichtet heute Art. 105 nBV den Bund, «insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung» zu tragen.

<sup>8</sup> Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben. (BBI 2006 8233).

<sup>9</sup> SR 680

telrecht.<sup>10</sup> Bestimmungen von eher punktueller Natur finden sich auch im Radio- und Fernsehrecht<sup>11</sup> sowie in der Nationalstrassenverordnung.<sup>12</sup> Handelsbeschränkungen und -verbote für alkoholische Getränke stellen auch die Kantone auf. In verschiedenen Kantonen und Gemeinden finden sich zudem Bestimmungen über die örtliche Zulässigkeit von Werbung für alkoholische Getränke.

Eine anlassbezogene und damit spezifische Form der Marktregulierung ist Thema des Projekts «SIKO+», in dessen Rahmen geeignete Massnahmen zur Eindämmung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen entwickelt werden sollen.<sup>13</sup> Diskutiert werden unter anderem Massnahmen wie Alkoholverbotsperimeter, alkoholfreie Gästesektoren, die Beschränkung des Ausschanks auf Leichtbier sowie eine flächendeckende Durchführung von Testkäufen in Sportstadien. Nicht der Marktregulierung zuzuordnen sind demgegenüber die Massnahmen von Via Sicura. Mit den im Rahmen von Via Sicura vorgesehenen Massnahmen (u.a. Alkoholverbot für Neulener oder Alkohol-Wegfahrsperr) soll primär das Verhalten der Verkehrsteilnehmer beeinflusst werden. Diese Massnahmen richten sich an die Konsumenten und beeinflussen den Markt mit alkoholischen Getränken nur indirekt.

Die Vielzahl der Projekte hängt neben dem Föderalismus mit den verschiedenen Erscheinungsformen des problematischen Alkoholkonsums zusammen, denen sich je unterschiedliche Akteure widmen, was nicht per se negativ sein muss und mit Innovationen verbunden sein kann. Insgesamt erfolgt die Regulierung des Marktes für alkoholische Getränke auf der Basis unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und zum Teil mit überlappenden Inhalten. Den Jugendschutz fokussierende Werbebestimmungen finden sich beispielsweise sowohl im Alkoholgesetz als auch im Lebensmittel- sowie im Radio- und Fernsehrecht. Ein vollends gemeinsames Verständnis von Jugendschutz und dementsprechend eine einheitliche Definition dessen, was aus Gründen des Jugendschutzes als zulässig zu betrachten ist, wäre wünschbar.

Für den Vollzug zuständig sind – neben kantonalen Behörden – mehrere Stellen des Bundes, was einer übersichtlichen Behördenorganisation entgegen stehen kann. Der Bund vollzieht lediglich die im Alkoholgesetz aufgestellten Werbebestimmungen und gewährleistet damit für die Spirituosen einen einheitlichen Werbemarkt Schweiz. Die Werbebestimmungen des Lebensmittelrechts vollziehen demgegenüber die Kantone. Für die Bier- und Wein-Werbung zerfällt damit der bereits kleine

<sup>10</sup> Die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005, (LGV; SR 817.02) stellt in Art. 11 Handels- und Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke auf, die durch Art. 4 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke, (SR 817.022.110) konkretisiert bzw. ergänzt werden.

<sup>11</sup> Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006, (RTVG; SR 784.40) stellt in Art. 10 Abs. 1 Bst. b ein Werbeverbot für Spirituosen und in Art. 10 Abs. 1 Bst. c Werbebeschränkungen für Bier und Wein auf. Die für Bier und Wein geltende Beschränkung sind mit Inkrafttreten der Revision des RTVG am 1. Februar 2010 aufgehoben worden. Art. 12 Abs. 4 RTVG verbietet das Sponsoring von Sendungen durch Hersteller von Spirituosen.

<sup>12</sup> Gemäss Art. 6 Abs. 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007, (NSV; SR 725.111) dürfen Versorgungs-, Verpflegungs- und Beherbergungsbetriebe an Nationalstrassen alkoholische Getränke weder ausschenken noch verkaufen. Art. 7 Abs. 4 NSV stellt ein gleiches Verbot für Rastplätze an Nationalstrassen auf.

<sup>13</sup> An diesem Projekt beteiligt sind neben Organisationen des Bundes (BASPO, EAV, GS VBS, BAG) auch diverse Sportverbände wie Swiss Olympic, die Schweizerische Eishockey Nationalliga oder der Schweizerischer Fussballverband, die SBB, der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungsunternehmen, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren sowie Stadionbetreiber.



Schweizer Markt in 26 kantonale Märkte, was eine gesamtschweizerische Werbekampagne ebenso erschweren kann wie deren Kontrolle durch den Staat.

Noch komplexer erscheint die Situation beim Handel mit alkoholischen Getränken. Handelbestimmungen finden sich einerseits auf eidgenössischer Ebene – d.h. konkret vor allem im Alkoholvergesetz – und andererseits auf kantonaler Ebene. Für den Vollzug dieser Bestimmungen zuständig sind die Kantone. Gesamtschweizerisch tätige Gastro- und Handelsunternehmungen sind demnach im Bereich der alkoholischen Getränke mit 26 kantonalen und 2 eidgenössischen Marktregulierungen konfrontiert.

### **2.1.5 Studien zum Alkoholkonsumverhalten junger Menschen**

Im Auftrag der EAV hat das LINK-Institut in Lausanne im Jahr 2009 eine Studie<sup>14</sup> über das aktuelle Konsumverhalten junger Menschen durchgeführt. Insgesamt wurden 2000 Personen im Alter von 16 bis 34 Jahren befragt.

Die Studie weist vier Getränkearten aus: Spirituosen, Bier und Wein sowie weitere alkoholische Getränke (Alcopops, Aperitifs, Liköre, etc.). Auf die ersten drei Kategorien entfallen 95 Prozent des Alkoholkonsums, auf die vierte Kategorie 5 Prozent. Wohl ist der Spirituosenkonsum namentlich bei 16- bis 19-jährigen nach wie vor hoch, auch in Form selbstgefertigter Mischgetränke. Mengenmässig beläuft sich der Konsumanteil von Bier und Wein indes auf 86 Prozent. Grundsätzlich würde diese Konsumverteilung einheitliche, für alle alkoholischen Getränke gleichermaßen geltende Regeln nahelegen. Die letzte Gesundheitsbefragung Schweiz (Mai 2009) zeigt indes, dass junge Menschen zwischen 15 und 24 Jahren vergleichsweise mehr Spirituosen konsumieren als andere Alterskategorien.<sup>15</sup>

Die altersabhängigen Abgabeverbote 16/18 werden sowohl im Handel wie auch im Gastgewerbe nicht genügend befolgt. Dies ergibt sich ebenfalls aus der oben erwähnten LINK-Studie. Eine eingehende Kontrolle ist deshalb nach wie vor angezeigt.

Mehr als zwei Drittel der befragten 18- bis 20-jährigen gaben im Rahmen der LINK-Studie an, von Jugendlichen unter 16 bzw. unter 18 Jahren zum stellvertretenden Kauf alkoholischer Getränke angehalten worden zu sein. Die Hälfte der Befragten kam der Bitte der Jugendlichen nach und gab ihnen die gekauften alkoholischen Getränke weiter. Eine geeignete Einschränkung dieser offensichtlich verbreiteten Umgehung des altersabhängigen Abgabeverbots ausserhalb des gewerblichen Verkehrs drängt sich auf.

Der Bundesrat hat am 22. April 2009 den Auftrag erteilt, geeignete Massnahmen gegen Billigstpreisangebote von alkoholischen Getränken zu prüfen. Die LINK-Studie belegt, dass die Kaufkraft der 16- bis 34-jährigen sehr hoch ist und dass deren Ausgaben für alkoholische Getränke entsprechend bedeutend sind. Um das Konsumverhalten dieser Bevölkerungsgruppe erkennbar beeinflussen zu können, müsste in der Schweiz der Kaufpreis für alkoholische Getränke im Durchschnitt verdoppelt werden. Die Ergebnisse der LINK-Studie stehen allerdings in einem Spannungsverhältnis zu andern Studien. So belegt beispielsweise eine Studie der Universität Sheffield, dass eine Preiserhöhung um 10 Prozent eine Konsumreduktion von 3,5 bis

<sup>14</sup> LINK-Studie 2009

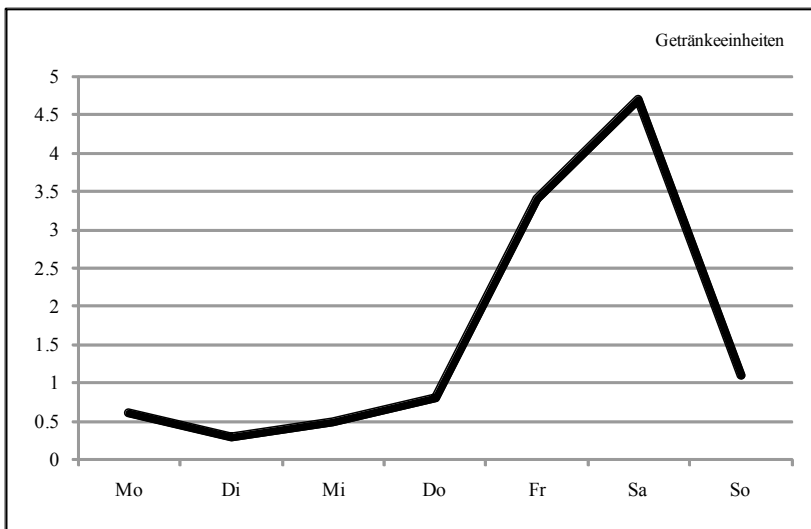
<sup>15</sup> Notari/Delgrande/Maffli (SFA) 2009

4,8 Prozent für Bier, 6,8 bis 7,5 für Wein und 6,8 bis 13 Prozent für Spirituosen nach sich zieht. Am sensibelsten auf Preiserhöhungen reagieren die Jugendlichen, gefolgt von den exzessiven und den chronischen Konsumenten.<sup>16</sup> Nicht beantwortet wird indes die Frage, in wieweit die Ergebnisse dieser internationalen Studie auf Schweizer Verhältnisse übertragbar sind.

Eine Studie des Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV)<sup>17</sup> hat den Alkoholkonsum junger Männer im Alter von 19 Jahren untersucht: 19,7% von ihnen konsumieren Alkohol zwischen Montag und Donnerstag sowie am Sonntag, 52,2% am Freitag und 64,4% am Samstag – d.h. dass drei Mal so viele junge Männer dieser Altersklasse an diesem Abend wie an einem normalen Wochentag Alkohol trinken. Die eingenommene Alkoholmenge verläuft nach ähnlichem, sogar stärkerem Trend: von 0,66 Getränke<sup>18</sup> unter der Woche explodiert der Konsum mit 4,7 Getränke pro Person am Samstagabend, was dem siebenfachen Konsum an Abenden während der Woche entspricht.<sup>19</sup>

Abbildung 1

Alkoholkonsum 19-jähriger Männer im Wochenverlauf



<sup>16</sup> SCHARR University of Sheffield, 2008

<sup>17</sup> Gmel, G. et al. (2008). Who drinks most of the total alcohol in young men – risky single occasion drinking as normative behaviour. *Alcohol & Alcoholism*, vol. 43, No. 6, pp. 692-697.

<sup>18</sup> Ein Standardgetränk entspricht 100 ml Wein, 250 ml Bier, 275 ml Alcopop oder 25 ml Spirituose.

<sup>19</sup> Diese Zahl gibt keine direkte Antwort darauf, ob der Alkoholkonsum ein problematisches Ausmass annimmt.

## 2.2 Leitgedanken

Beim Entscheid über die Notwendigkeit eines neuen Alkoholgesetzes lässt sich der Bundesrat namentlich von den folgenden Überlegungen leiten:

### *a) Neuer Auftrag der Verfassung*

- Art. 105 der neuen Bundesverfassung verpflichtet den Bund zur Bekämpfung des schädlichen Konsums von Alkohol. Sie nimmt Abkehr vom bisherigen Auftrag, die Spirituosen-Gesetzgebung so zu gestalten, «dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert».

Für den Bundesrat heisst dies: Auf Verfassungsstufe verzichtet der Bund auf die Strategie der Angebotsbeschränkung und reduziert die Diskrepanz zwischen den für Spirituosen bzw. für Bier und Wein zu beachtenden Handels- und Werbebeschränkungen.

### *b) Effizienz und Effektivität in der Alkoholpolitik des Bundes*

- Das Nationale Programm Alkohol 2008 - 2012 (NPA) basiert auf der Vision «Wer alkoholische Getränke trinkt, tut dies, ohne sich selber und anderen Schaden zuzuführen». Auch die Projekte SIKO+ und Via Sicura fokussieren die Gesamtheit der alkoholischen Getränke. Das Alkoholgesetz konzentriert sich auf die Spirituosen, das Lebensmittelrecht im Vollzug auf Bier und Wein. Das Landwirtschaftsrecht fördert die Weinproduktion, das Alkoholgesetz folgt derzeit noch der Strategie der Angebotsbeschränkung.

Die fehlende Zielabgleichung steht einer kohärenten Alkoholpolitik entgegen.

- Bei der Regulierung des Marktes für alkoholische Getränke herrschen auf Bundesebene materielle Doppelregelungen. Damit einher gehen Mehrfachzuständigkeiten im Vollzug.

Nach Einschätzung des Bundesrates müsste ein wirtschaftlicherer Vollzug möglich sein, der bei den Anwendern zu weniger Verunsicherungen führt.

### *c) Ausrichtung auf die kantonale Praxis*

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

Eine rechtliche Gleichbehandlung der alkoholischen Getränke in den Bereichen Handel und Werbung entspricht in der Tendenz der heutigen kantonalen Praxis.

### *d) Recht als Abbild von Handel und Konsum*

- Umsatzmässig dominieren Grossverteiler den Einzelhandel. Sie bieten – wie auch die meisten Restaurants und Bars - alle Sorten alkoholischer Getränke an. Die im Grundsatz unterschiedlichen Handels- und Werbebeschränkungen für Spirituosen bzw. für Bier und Wein entsprechen nicht mehr der tatsächlichen Situation auf dem Markt.

- Gemessen am reinen Alkohol beläuft sich der Konsumanteil der Spirituosen gerade noch auf knapp 20 Prozent, während auf Bier und Wein 30 bzw. 50 Prozent des konsumierten Alkohols entfallen. Das geltende Recht unterstellt die Spirituosen strengen Handels- und Werbebeschränkungen, und sieht deutlich weniger strenge Regelungen für Bier und Wein vor.
- In allen Altersgruppen werden sämtliche Sorten alkoholischer Getränke konsumiert.

Der Bundesrat erkennt einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, der sich sowohl anbieter- wie nachfrageseitig aus den heutigen Marktverhältnissen ergibt. Die Ungleichbehandlung von Spirituosen, Bier und Wein rechtfertigt sich nicht mehr im bisherigen Umfang. Damit folgt der Bund einer Praxis, die in den Kantonen längst Realität ist: Sonderbestimmungen für den Handel mit Spirituosen finden sich nicht mehr viele.<sup>20</sup>

Das neue Alkoholgesetz bietet die Chance, die für alkoholische Getränke geltende Marktregulierung zu konsolidieren, mit der Präventionspolitik sowie den Gegebenheiten im Markt in Einklang zu bringen und den Vollzug effizienter und effektiver zu organisieren. Die Tendenz zu dieser gesamtheitlichen Betrachtungsweise findet ihren Niederschlag auch im Ausland sowie in internationalen Organisationen. Der Bundesrat erachtet das Alkoholgesetz für eine kohärente Alkoholpolitik als unabdingbar. Mit Rücksicht auf regionalen Gegebenheiten soll den Kantonen auch in Zukunft die Möglichkeit offen stehen, weitergehende Massnahmen zu treffen.

### **3 Ziele des neuen Alkoholgesetzes**

Das neue Alkoholgesetz ersetzt die derzeit im geltenden Alkoholgesetz und im Lebensmittelrecht aufgestellten Handels- und Werbebestimmungen durch zeitgemässe Vorschriften zur Regulierung des Marktes alkoholischer Getränke. Mit dem Alkoholgesetz verfolgt der Bundesrat drei Ziele:

#### **Ein Schritt zu einheitlicheren Regulierungsvorschriften**

Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes schlägt der Bundesrat eine weitgehende Vereinheitlichung der für alkoholische Getränke zu beachtenden Handelsbestimmungen vor. Der Bundesrat verzichtet jedoch darauf, den Handel mit alkoholischen Getränken einer abschliessenden Bundesregulierung zu unterstellen. Er trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass in allen 26 Kantonen spezifische, auf regionale und lokale Gegebenheiten ausgerichtete Handelsbeschränkungen und –verbote existieren, die bei einer abschliessenden Kompetenzwahrnehmung des Bundes aufgehoben werden müssten.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Gemäss BAG finden sich in zwei Kantonen solche Sonderbestimmungen: Der Kanton Basel-Stadt kennt ein auf Spirituosen begrenztes zeitliches Verkaufsverbot, der Kanton Basel-Land verbietet den Verkauf von Spirituosen an Kiosken und an Tankstellen. Siehe dazu [www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/07287/index.html?lang=de](http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/07287/index.html?lang=de) (Stand 20.4.2010).

<sup>21</sup> Eine Übersicht über die kantonalen Handelsbeschränkungen findet sich unter <http://www.eav.admin.ch/dienstleistungen/index.html> (Stand 30.6.2010).

Seit dem 1. Februar 2010 untersteht die Werbung für alkoholische Getränke in Radio und Fernsehen neuen Bestimmungen, die unterschiedliche Regelungen für Spirituosen bzw. für Bier und Wein vorsehen. Eine Gleichschaltung der Werbung für alkoholische Produkte in den übrigen Bereichen macht vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Die Werbung für alkoholische Getränke soll unabhängig vom jeweiligen Werbeträger unterschiedlich – d.h. für Spirituosen strenger bzw. für Bier und Wein weniger streng – geregelt werden. Auch hier soll den Kantonen die Kompetenz zu weitergehenden Regelungen zustehen, jedoch begrenzt auf örtliche Beschränkungen.

### **Ausrichtung auf den neuen Verfassungsauftrag**

Nach alter Bundesverfassung war der Bund verpflichtet, den Konsum, die Herstellung und die Einfuhr von Spirituosen generell zu reduzieren. Heute beschränkt sich der verfassungsmässige Auftrag darauf, den gesundheitsschädigenden Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen.<sup>22</sup> Mit dem neuen Alkoholgesetz soll deshalb der problematische Alkoholkonsum bekämpft werden, ohne den verantwortungsvollen Konsum unnötig zu erschweren oder zu verteuern.<sup>23</sup>

### **Ergänzende Massnahmen für neue Problemfelder**

Zusätzlich zur Aktualisierung des geltenden Rechts sieht der Bundesrat in vier Bereichen Bedarf nach ergänzenden Bestimmungen: *Alkoholexzesse an Wochenenden* gefährden nicht nur die Gesundheit der Konsumierenden, sondern belasten die Gesundheitskosten und sorgen mit ihren Begleiterscheinungen wie Lärm, Abfall und Gewalt zunehmend für Unmut in der Bevölkerung. Die Verleitung zum Alkoholkonsum soll namentlich an Wochenenden begrenzt werden.

Erhebungen haben gezeigt, dass das *Abgabealter 16/18 umgangen bzw. nur ungenügend befolgt* werden. Der Bundesrat sieht deshalb Massnahmen vor, die diesem Umstand Einhalt gebieten sollen.

Alkoholische Getränke sind zu immer tieferen Preisen erhältlich. Massnahmen, die sich gezielt gegen *Billigstpreisangebote* richten, sind namentlich mit Blick auf den Jugendschutz angezeigt. Der Bundesrat schlägt vor, die derzeit nur für Spirituosen geltende Pflicht kostendeckender Preise auf alle alkoholischen Getränke auszudehnen.

Ein weiteres Problemfeld, in dem ergänzende Massnahmen angezeigt wären, stellen die *organisierten Massenbesüfnisse im öffentlichen Raum* dar. Dem Bund fehlt jedoch die verfassungsrechtliche Grundlage, in eigener Kompetenz eine Regelung zu schaffen, die effektive Lösungen zulässt.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 105 BV

<sup>23</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 [www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00596/index.html?lang=de](http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00596/index.html?lang=de) (Stand 6.11.2009).

## 4 Handel

### 4.1 Situation

Das Alkoholgesetz stipuliert in Art. 41 diverse nur für Spirituosen geltende Handelsverbote:

- Verbotene Verkaufsformen: Verbot des Verkaufs durch Umherziehen und Hausieren.
- Örtliche Verbote: Verbot des Verkaufs auf allgemein zugänglichen Strassen und Plätzen sowie des Verkaufs durch allgemein zugängliche Automaten.
- Preisliche Verbote: Verbot des Verkaufs unter Kostendeckung, Verbot von Lockvogelangeboten sowie der unentgeltlichen Abgabe zu Werbezwecken an einen unbestimmten Personenkreis (inkl. Degustationen).
- Altersabhängiges Verbot: Abgabeverbot an Jugendliche unter 18 Jahren.

Die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung<sup>24</sup> sieht in Art. 11 das Verbot vor, Spirituosen an Jugendliche unter 18 Jahren und die übrigen alkoholischen Getränke an Jugendliche unter 16 Jahren abzugeben.

### 4.2 Neuerung

Mit den neuen Handelsbestimmungen soll nicht mehr der Alkoholkonsum per se beschränkt werden. Die neuen Bestimmungen sollen

- eine Verleitung zum Alkohol(mehr)konsum minimieren,
- ein Ausweichen auf günstige, alkoholfreie Getränke auch in Ausschankbetrieben ermöglichen,
- dem Schutz der Jugend dienen und
- einen kontrollierbaren Handel ermöglichen.

Zum *Konsum verleiten* kann eine gratis oder unter Kostendeckung erfolgende Abgabe alkoholischer Getränke. Eine gratis erfolgende Abgabe alkoholischer Getränke soll ebenso verboten sein wie eine Abgabe unter Kostendeckung (siehe hinten, Ziff. 6.3). Auch eine Abgabe im Rahmen einer Degustation kann zum Konsum verleiten. Degustationen sollen nur erlaubt bleiben, wenn sie unter Aufsicht durch eine Fachperson erfolgen. Zu den Lockvogelangeboten siehe Ziff. 6.1.

Damit ein *finanzierbares Ausweichen auf alkoholfreie Getränke* möglich ist, sollen Ausschankbetriebe verpflichtet werden, mindestens drei alkoholfreie Getränke unter dem Preis des günstigsten alkoholischen Getränks gleicher Menge zu führen und diese in gleicher Weise anzubieten beziehungsweise auszuschenken wie alkoholische Getränke. Ähnliche Vorschriften finden sich bereits in einer Vielzahl von Kantonen («Sirupartikel»), jedoch in den unterschiedlichsten Ausprägungen.

Alle diese Handelsbestimmungen dienen letztlich auch dem *Jugendschutz*. Zusätzliche, gezielt dem Jugendschutz dienende Bestimmungen sind indes unumgänglich. Kernstück des Jugendschutzes ist das Abgabearter 16 / 18. Es soll unverändert weitergeführt werden, wobei flankierende Massnahmen zu seiner erhöhten Durchsetzung nötig sind. Siehe dazu nachfolgend Ziff. 6.2. Das Verbot des Verkaufs an

<sup>24</sup> LGV, SR 817.02

unbeaufsichtigten Automaten soll neu für alle alkoholischen Getränke und nicht mehr nur für Spirituosen gelten. Ein entsprechendes Verbot kennen heute rund 20 Kantone.

Um eine *Kontrolle des Handels* gewährleisten zu können, wird bundesrechtlich die Pflicht einer kantonalen Bewilligung für den Handel mit alkoholischen Getränken vorgesehen. Eine solche Pflicht galt bisher nur für Spirituosen. Die Ausdehnung der Bewilligungspflicht auf Bier und Wein tangiert die überwiegende Zahl der Kantone nicht: Zwei Drittel der Kantone kennen bereits heute die Pflicht einer Bewilligung oder eines Patents für den Verkauf bzw. für den Ausschank aller alkoholischen Getränke. Der Kanton Baselland hat eine entsprechende Bewilligungspflicht in der Abstimmung vom 7. März 2010 gutgeheissen – bei einem Ja-Stimmenanteil von 87,36 Prozent. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind jene Betriebe, die ausschliesslich Wein verkaufen. Die Kontrolle des Handels bleibt mit dieser Lösung dennoch gewährleistet, da diese Betriebe für ihr gesamtes Angebot bereits der Meldepflicht nach Art. 64 des Landwirtschaftsgesetzes unterstehen.<sup>25</sup> Von dieser Ausnahmeregelung profitieren gemäss Schätzungen des Bundesamtes für Landwirtschaft rund 1000 Betriebe.

## 5 Werbung

### 5.1 Situation

Das geltende Alkoholgesetz stipuliert in Art. 42b inhaltliche Werbebeschränkungen und diverse örtliche Werbeverbote:

- a) *Inhaltliche Beschränkungen*: Werbung für Spirituosen in Wort, Bild und Ton ist beschränkt auf Angaben mit unmittelbarem Bezug zum Produkt und zu seinen Eigenschaften. Unzulässig sind demnach Abbildungen einer Spirituose beispielsweise mit einer Muschel *oder* mit einem Edelweiss.
- b) *Örtliche Verbote*: Verboten ist die Werbung in Radio und Fernsehen, in öffentlichen Gebäuden und auf öffentlichen Arealen, in öffentlichen Verkehrsmitteln, auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen, in Heilmitteln oder Gesundheitsprodukte vertreibenden Geschäften und auf Packungen und Gebrauchsgegenständen ohne Bezug zu Spirituosen.

Das Lebensmittelrecht verbietet Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche richtet. Sowohl Art. 11 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung wie Art. 4 der Verordnung des EDI über alkoholische Getränke präzisieren diese generelle Vorgabe durch explizite Werbeverbote zum Schutz der Jugend.<sup>26</sup>

Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen regelt die Werbung in Radio und Fernsehen.<sup>27</sup> Ab Ende 2009 gilt für die Bier- und Wein-Werbung das Recht des Sendestaates; Spirituosenwerbung bleibt – unabhängig vom Recht des Sendestaates – verboten.

<sup>25</sup> LwG, SR 910.1

<sup>26</sup> SR 817.022.110

<sup>27</sup> RTVG, SR 784.40

## 5.2

### Neuerung

Die Eidgenössischen Räte haben Mitte 2009 das Media-Abkommen gutgeheissen.<sup>28</sup> Im September 2009 reduzierten sie den Anwendungsbereich des in Radio und Fernsehen zu beachtenden Alkohol-Werbeverbots: Spirituosen dürfen in Radio und Fernsehen weiterhin nicht beworben werden, während Bier- und Weinwerbung seit dem 1. Februar 2010 erlaubt ist. Der Bundesrat nimmt diesen Entscheid auf und schlägt für Spirituosen bzw. für Bier und Wein je unterschiedliche Werbebestimmungen vor. Die Werbebestimmungen für Spirituosen orientieren sich am Alkoholgesetz, die Werbebestimmungen für Bier und Wein am Lebensmittelrecht.

Abbildung 2

Werbung für Spirituosen bzw. für Bier und Wein im Überblick

	Werbung Spirituosen	Werbung Bier & Wein
Inhaltliche Beschränkungen	Beschränkung auf Sachlichkeit. Verbot preisvergleichender Angaben, des Versprechens von Zugaben oder anderen Vergünstigungen.	Keine Beschränkungen, vorbehaltlich Jugendschutz.
Beschränkungen hinsichtlich Werbeträgern (Gebrauchsgegenstände, Verkehrsmittel, Medien)	Verboten auf Gebrauchsgegenständen ohne Bezug zu Spirituosen, in und an öffentlichen Verkehrsmitteln, in Radio und Fernsehen, in den übrigen Medien unter Vorbehalt des Jugendschutzes zulässig.	Keine Beschränkungen, vorbehaltlich Jugendschutz (somit verboten auf Spielzeug, Schulmaterial, in Jugendzeitschriften, Jugendsendungen u.ä.).
Örtliche Beschränkungen	Verboten in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden sowie auf deren Arealen, auf Sportplätzen und Sportanlässe.	Keine Beschränkungen, vorbehaltlich Jugendschutz (somit verboten auf Arealen von Schulhäusern und deren Sportplätzen, in Jugendhäusern, an Jugendsportanlässen u.ä.).

Unverändert bleibt den Kantonen die Möglichkeit, über die vom Bund gelegten Minimalstandards der örtlichen Werbebestimmungen hinauszugehen und weitergehende Beschränkungen vorzusehen.

<sup>28</sup> [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20070074](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20070074) (Stand 4.6.2010).



## **6 Ergänzende Bestimmungen**

Die aktuellen Vorschriften auf eidgenössischer Ebene beschränken sich weitgehend auf die Regelung von Handel und Werbung. Gezielte Ergänzungen drängen sich nach Einschätzung des Bundesrates auf:

- gegen den deutlich erhöhten bis exzessiven Alkoholkonsum an Wochenenden (siehe Ziff. 2.1.5 und 6.1);
- gegen die Umgehung bzw. Nichtbefolgung des Abgabealters 16/18 (siehe Ziff. 6.2);
- zur Bekämpfung von Billigpreisen (siehe nachfolgend Ziff. 6.3);
- gegen organisierte Massenbesäufnisse im öffentlichen Raum (siehe Ziff. 6.4).

### **6.1 Massnahme gegen exzessiven Alkoholkonsum an Wochenenden**

Am Freitag- und Samstagabend weisen Restaurants, Bars und Clubs erfahrungsgemäss die meisten Gäste auf – darunter auch Jugendliche. Statistiken belegen, dass der Alkoholkonsum an Wochenenden deutlich erhöht bis zum Teil exzessiv ist.<sup>29</sup>

Lockvogelangebote, seien dies «Lady Night» (Frauen bezahlen für Bier und Wein weniger oder nichts), «Fünfliber-Obig», «Schnägge-Party», «Halbtax-Sunset» oder andere wohlklingende Versprechungen, sind bewährte Marketinginstrumente, mit denen Ausschankbetriebe ihre Kundschaft bewusst anbinden und zum Konsum alkoholischer Getränke zu verleiten versuchen. Diese Instrumente werden insbesondere am Wochenende – namentlich am Freitag- und Samstagabend – bis in die Morgenstunden des Folgetages erfolgreich eingesetzt. Während solche Lockvogelangebote für Spirituosen seit den 80er Jahren verboten sind, sind sie für Bier und Wein derzeit unbeschränkt zulässig.

Der Bundesrat schlägt eine auf Wochenenden beschränkte Ausdehnung des Lockvogelverbots auf Bier und Wein vor. Sie sollen an Freitagen und Samstagen von 21 bis 9 Uhr des Folgetages verboten werden.

Mit dieser Massnahme soll die gezielte Verleitung zum Alkoholkonsum an Wochenenden reduziert werden.

Nicht betroffen von dieser ergänzenden Massnahme sind Betreiber eines Ausschankbetriebes, die einem Stammgast eine Stange Bier oder ein Glas Wein offerieren. Solche «Vergünstigungen» sind spontane Gesten, die sich an einen bestimmten Gast richten und nicht dazu dienen, Menschen(mengen) zum Alkoholkonsum zu verleiten.

### **6.2 Massnahmen gegen die Umgehung bzw. Nichtbefolgung des Abgabeverbots**

Das Abgabeverbot legt fest, dass Spirituosen nicht an Jugendliche unter 18 Jahren und alle übrigen alkoholischen Getränke nicht an Jugendliche unter 16 Jahren abgegeben werden dürfen. In einer neuen Studie schätzt die Sucht Info Schweiz den

<sup>29</sup> siehe vorne Ziff. 2.1.5

Umsatz mit alkoholischen Getränken, der jährlich in Umgehung des Abgabeverbotes erzielt wird, auf 149.9 Millionen Franken.<sup>30</sup>

Zum Einen wird das Abgabeverbot von Jugendlichen umgangen, indem altersmässig Berechtigte alkoholische Getränke für unterjährige Jugendliche bzw. in deren Auftrag kaufen. Zum Andern befolgt der Handel diese Vorschrift nach wie vor zu wenig.

Mit zwei Massnahmen beabsichtigt der Bundesrat, die Befolgung des Abgabeverbotes zu verbessern. Sie werden nachfolgend näher erläutert.

### 6.2.1 Weitergabeverbot

Mit dem Weitergabeverbot soll unter Strafe gestellt werden, wer altersmässig nicht berechtigten Jugendlichen «in unmittelbarer Umgehung» des Abgabeverbotes alkoholische Getränke zur Verfügung stellt. Die Einschränkung auf die Unmittelbarkeit der Umgehung ist bewusst gewählt. Damit findet das Verbot beispielsweise keine Anwendung, wenn Jugendliche an einer Klassen-Party Bier konsumieren, die zum Teil das 16 Altersjahr noch nicht vollständig abgeschlossen haben.

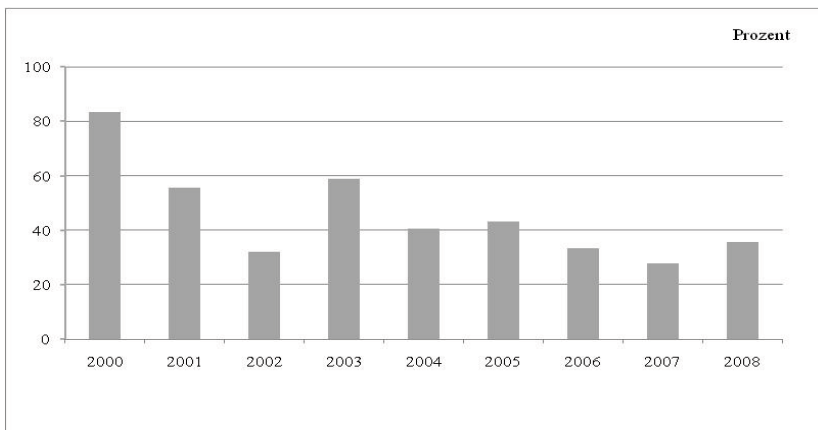
### 6.2.2 Testkäufe

Testkäufe sind die einzige Massnahme, mit der sich unter vertretbarem Ressourceneinsatz kontrollieren lässt, ob der Handel das Abgabeverbot befolgt.

Die Erfahrung zeigt den abnehmenden Trend von rechtswidrigen Alkoholverkäufen an Jugendliche bei regelmässiger Durchführung von Testkäufen. Wo Testkäufe nicht bzw. nicht regelmässig durchgeführt werden, findet das Abgabeverbot geringe Beachtung. Testkäufe sind deshalb weiterhin notwendig. Zudem liegt der Anteil der festgestellten Widerhandlungen gegen das Abgabeverbot immer noch bei mehr als 30 Prozent, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Abbildung 3

Anlässlich von Testkäufen festgestellte Widerhandlungen gegen das Abgabeverbot



<sup>30</sup> Labhart/Notari/Delgrande (Sucht Info Schweiz)

*Quelle: Stucki/Scheuber/Straccia/Tichelli/Rihs-Middel 2009*

In den letzten neun Jahren führten 19 Kantone rund 5700 Testkäufe durch. Wurden anfänglich bei mehr als 80 Prozent der durchgeführten Testkäufe Widerhandlungen gegen das Abgabeverbot festgestellt, senkte sich der Anteil der festgestellten Widerhandlungen kontinuierlich. Im Jahr 2007 erreichte dieser Anteil einen Tiefpunkt von knapp 28 Prozent und stieg im Folgejahr wieder leicht an. Zu diesem Anstieg kam es, weil Testkäufe – mit schlechten Ergebnissen – neu in mehreren Kantonen durchgeführt wurden, die dieses Kontrollinstrument bisher noch nicht angewandt hatten.

Allerdings liess sich in der letzten Zeit eine gewisse Unsicherheit über die Zulässigkeit von Testkäufen feststellen. Zu Diskussionen Anlass gab die Frage, ob der Einsatz von Jugendlichen im Rahmen von Testkäufen als eine verdeckte Ermittlung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung zu beurteilen sei, die jedoch nur für schwere Delikte zulässig ist.<sup>31</sup> Vorübergehende Klarheit brachte ein Kurzgutachten des Zürcher Strafrechtsprofessors, Daniel Jositsch. Er qualifizierte die Testkäufe als Scheinkäufe, die vom Anwendungsbereich des BVE ausgenommen sind.<sup>32</sup> Das Bundesgericht hat nun aber am 8. März 2010 entschieden, dass Scheinkäufe von Drogen einer richterlichen Genehmigung nach BVE bedürften. Dieses Urteil wird nach Einschätzung des Bundesrates dazu führen, dass die Diskussion um die Zulässigkeit von Alkoholtestkäufen erneut geführt wird.

Testkäufe sind grundsätzlich jeder privaten Organisation und Person erlaubt, festgestellte Widerhandlungen gegen das Abgabeverbot können zur Anzeige gebracht werden. Deshalb bedarf es hierzu im neuen Alkoholgesetz keiner spezifischen Rechtsgrundlage.

Problematisch ist indes die Frage, ob Behörden Jugendliche zu Testkäufen beiziehen bzw. Private mit der Durchführung von Testkäufen beauftragen können.

Behörden können Testkäufe kaum selber durchführen, zumal ihren Mitarbeitenden meistens das hierfür notwendige jugendliche Aussehen bzw. Alter fehlt. Deshalb sind sie auf den Beizug Jugendlicher angewiesen.

Solchen bei Testkäufen beigezogenen Jugendlichen fehlt jegliche Herrschaft über wesentliche Modalitäten der Verkaufsabwicklung: Sie bestimmen weder das Wann noch das Wo der Durchführung. Zudem dürfen sich die Jugendlichen nur im Rahmen der Rollenkonformität in den Verkaufsprozess einbringen.<sup>33</sup> Auch steht es ihnen nicht zu, über die (Un)rechtmässigkeit des Handelns der Verkaufsperson zu befinden. Die Jugendlichen haben deshalb bei Testkäufen im Rahmen engster Vorgaben seitens Behörde zu handeln. Jugendliche sind demnach als Hilfspersonen zu qualifizieren. Das strafrechtliche Verfahren gegen anlässlich von Testkäufen festgestellte Widerhandlungen richtet sich sodann nach kantonalem Strafrecht.

Gleiches muss gelten, wenn Private von Seiten der Behörden mit der Durchführung von Testkäufen beauftragt werden. Weder bestimmen die Privaten das Wann und das Wo der Testkäufe, noch haben sie von den Vorgaben abzuweichen, wie sich der Jugendliche bei Testkäufen einzubringen hat. Auch sind es nicht die Privaten, sondern die Justiz, die prüft und beurteilt, ob im konkreten Fall eine Widerhandlung gegen die Abgabevorschriften vorliegt.

<sup>31</sup> BVE, SR 312.8

<sup>32</sup> Jositsch 2008

<sup>33</sup> Jositsch 2008

Mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage für Testkäufe beabsichtigt der Bundesrat, die Kontrolle des Abgabalters 16/18 auf eine solide rechtliche Grundlage zu stellen. Damit sollten die heute bestehenden Rechtsunsicherheiten in Zusammenhang mit Testkäufen beseitigt und das Verbot der Abgabe alkoholischer Getränke an Jugendliche durchgesetzt werden.

### 6.3 Massnahmen gegen Billigpreise

Die Erschwinglichkeit alkoholischer Getränke ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten grösser geworden – die Produkte sind generell günstiger geworden, und die zu ihrem Kauf verfügbaren Mittel haben zugenommen. Parallel dazu werden alkoholische Getränke vermehrt zu Billigpreisen angeboten. So sind in der Schweiz beispielsweise 0,7 Liter Wodka mit einem Alkoholgehalt von 40 Volumenprozent bereits für 9.90 Franken erhältlich. Davon entfallen allein 8.80 Franken auf Spirituosen- und Mehrwertsteuer. Der steuerbereinigte Preis der vorerwähnten Flasche Wodkas entspricht somit 1.10 Franken.<sup>34</sup>

Das geltende Alkoholgesetz verbietet Verkaufspreise, die keine Kostendeckung gewährleisten.<sup>35</sup> Das Verbot hat indes einen Teil seiner ursprünglichen Wirkung eingebüsst, zumal die Grundannahmen zur Berechnung der kostendeckenden Preise nicht mehr den aktuellsten Marktverhältnissen entsprechen.<sup>36</sup> Ferner stösst die Kontrolle durch die Kantone an personelle Grenzen.

Auch bei Wein und insbesondere bei Bier ist eine Tendenz zu Billigpreisangeboten feststellbar: 1 Liter Wein (11 Volumenprozent) ist heute für 1.95 Franken, 0,5 Liter Bier (5.4 Volumenprozent) für 0.60 Franken erhältlich.

Potentielle Abnehmer sind bei allen alkoholischen Getränken zu Billigpreisen insbesondere Jugendliche und starke Alkoholkonsumenten.

Billigpreise stellen für den Bundesrat einen gesundheitspolitisch unerwünschten Anreiz zum Konsum von alkoholischen Getränken dar und verharmlosen die mit einem problematischen Alkoholkonsum verbundenen Risiken. Deshalb erachtet der Bundesrat eine gezielte Eindämmung von Billigpreisen als wichtiges, im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes zu erreichendes Ziel.

Als mögliche Massnahmen in Betracht fallen:

- eine Erhöhung der Spirituosensteuer;
- die Einführung einer preis- oder alkoholbasierten Lenkungsabgabe<sup>37</sup>;
- die Einführung eines Mindestpreises.

Eine Prüfung dieser Massnahmen führte indes zu keinem überzeugenden Ergebnis:

<sup>34</sup> Die Spirituosensteuer beträgt im konkreten Fall 8.12 Franken, die Mehrwertsteuer 0.70 Franken.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. g AlkG

<sup>36</sup> Altes Merkblatt «Kostendeckende Preise» 2002 sieht das Verbot des Verkaufs unter Kostendeckung als verletzt, wenn die Preise den Ankaufs- oder Herstellungspreis, sämtliche Fiskalabgaben, die Transportkosten, sonstige Aufwendungen sowie einen Gemeinkostenanteil des verkaufenden Unternehmens von 7 Prozent des Einstandspreises (mindestens 1 Franken je Liter konsumfertige Ware) unterschreiten.

<sup>37</sup> Diese Lenkungsabgabe richtet sich nach dem jeweiligen Alkoholgehalt. Sie fällt tief aus bei tiefem, und hoch bei hohem Alkoholgehalt.

Eine Erhöhung der Spirituosensteuer würde zu einer generellen Verteuerung der Spirituosen führen, wozu der Bundesrat derzeit keine Veranlassung sieht. Zudem verzerrt diese Massnahme den Wettbewerb, weil sie lediglich ein einziges alkoholisches Produkt zum Gegenstand hat. Auch die alkoholbasierte Lenkungsabgabe würde zu einer generellen Verteuerung führen. Davon betroffen wären indes nicht nur die Spirituosen, sondern auch Bier und Wein. Der Bundesrat lehnt diese Massnahme aus den gleichen Gründen ab wie eine Erhöhung der Spirituosensteuer: Er sieht keine Veranlassung zu einer generellen Preiserhöhung für alkoholische Getränke. Diese Form der Lenkungsabgabe wäre jedoch insofern nicht wettbewerbsverzerrend, als davon alle alkoholischen Getränke betroffen wären, führt jedoch – je nach Ausgestaltung – zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Sowohl der alkoholbasierten Lenkungsabgabe wie auch der Erhöhung der Spirituosensteuer stehen grundsätzlich keine rechtlichen Vorbehalte entgegen.

Anders liegt der Fall bei Massnahmen, die sich gezielt gegen Billigstpreisangebote richten wie die preisbasierten Lenkungsabgaben und die Mindestpreise. Sie verzerren den Wettbewerb erheblich, indem sie – wie der Mindestpreis – einen unerwünschten Anreiz zum Ausbau des Angebots im tieferen Preissegment zulasten höherpreislicher Angebote setzen<sup>38</sup> oder – wie dies bei einem degressiven Lenkungszuschlag<sup>39</sup> der Fall wäre – zu einer Inversion der Preisstruktur führen. Zudem stellen diese Massnahmen eine indirekt diskriminierende Form einer Besteuerung dar, was gemäss Art. 18 des Freihandelsabkommen der Schweiz mit der EU verboten ist.<sup>40</sup> Um einen verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff in die Preisbildung handelt es sich bei den Mindestpreisen.<sup>41</sup> Im Besonderen die Lenkungsabgaben sind zudem – je nach zugrunde gelegtem Szenario<sup>42</sup> – mit einem hohen administrativen

38 Vor allem die Einführung von Mindestpreisen könnte dazu führen, dass Händler das Angebot günstiger Eigenmarken ausbauen, um in den Genuss der gesetzlich erhöhten Margen zu gelangen.

39 Ein degressiver Lenkungszuschlag liegt vor, wenn beispielsweise für Spirituosen auf dem Verkaufspreis von 10 bis 20 Franken ein Zuschlag von 5, auf dem Verkaufspreis von mehr als 20 bis 30 Franken ein Zuschlag von 2 Franken erhoben wird.

40 Diese Massnahmen beziehen sich auf alkoholische Getränke des unteren Preissegments, die vorwiegend importiert werden, während einheimische Alkoholika überwiegend höheren Preissegmenten angehören, so dass die Abgaben vorwiegend importierte Erzeugnisse belasteten. Vgl. Epiney/Pirker 2009

41 Epiney/Metz 2009

42 Sofern eine alkoholbasierte Lenkungsabgabe im gleichen Zeitpunkt erhoben würde wie die Verbrauchssteuer, könnte der administrative Mehraufwand allenfalls geringer sein. Die Annahme basiert auf der Idee, dass sich die Lenkungsabgabe im Rahmen bisheriger Strukturen erheben und kontrollieren liesse. Dabei gilt es aber Folgendes zu bedenken: Eine Verbrauchssteuer existiert nur für Spirituosen und Bier, nicht aber für Wein. Zudem unterscheiden sich die Verbrauchssteuer auf Spirituosen bzw. auf Bier in mehreren Punkten: Während sich die Spirituosensteuer auf der Basis des Alkoholgehalts nach Volumenprozenten berechnet, basiert die Biersteuer auf dem Stammwürzegehalt (vgl. Art. 10 Biersteuergesetz). Zudem entsteht die Biersteuer nicht im Zeitpunkt der Produktion, wie dies bei der Spirituosensteuer der Fall ist, sondern im Zeitpunkt, in dem das Bier den Herstellungsbetrieb verlässt oder zum Konsum im Herstellungsbetrieb verwendet wird (vgl. Art. 4 Bst. a Biersteuergesetz). In Zusammenhang mit einer alkoholbasierten, bei der Produktion erhobenen Lenkungsabgabe müssten im Falle des Biers ergänzende, im Falle des Weins neue Erhebungs- und Kontrollstrukturen geschaffen werden. Eine alkoholbasierte, beim Import bzw. der Produktion im Inland erhobene Lenkungsabgabe bietet im Weiteren nur beschränkt Gewähr für einen entsprechend erhöhten Endpreis. Zudem führt sie zu einer allgemeinen Verteuerung aller alkoholischen Getränke und beschränkt sich nicht auf Billigstpreisangebote.

Aufwand verbunden und können ab einer gewissen Höhe für Bund und Kantone deutliche Mindereinnahmen bei der Verbrauchssteuer auf Spirituosen und Bier nach sich ziehen.

Für den Bundesrat kommt hinzu, dass gemäss der LINK-Studie nur bedeutende Preisaufschläge auf Billigstangeboten zu feststellbaren Verhaltensänderungen führen.<sup>43</sup> Eingriffe in diesem Umfang erachtet er indes nicht als angezeigt, zumal damit das Risiko der Schwarzproduktion, des Schmuggels und die Einfuhr über den Reiseverkehr erheblich zunehmen würden. All diese Gründe führen den Bundesrat dazu, die erwähnten Massnahmen gegen Billigstpreise nicht mehr weiterzuverfolgen.

Um zumindest Angeboten zu offensichtlich unteretzten, zum Kauf bzw. Konsum verleitenden Preisen begegnen zu können, soll das bereits heute für Spirituosen geltende Verbot von Verkaufspreisen unter der Kostendeckung an die heutigen Marktgegebenheiten angepasst und seine Anwendung auf alle alkoholischen Getränke ausgeweitet werden.<sup>44</sup> Mit diesem Instrument lassen sich sowohl Gratisangebote wie auch Angebote zu tiefen Fantasiepreisen verhindern.

Zudem soll die Einhaltung dieses Verbots nicht mehr von den Kantonen, sondern ausschliesslich vom Bund kontrolliert werden. Mit dem Verzicht auf die Delegation lässt sich eine schweizweit einheitliche Vollzugspraxis sicherstellen.

#### **6.4 Zeitlich und örtlich begrenzte alkoholfreie Zonen**

Der Konsum von Alkohol kann nicht nur die Gesundheit des Konsumierenden schädigen, sondern kann gelegentlich auch Dritte gefährden (alkoholbedingte Gewalt / Aggression) und in ihrem gesellschaftlichen Wohlbefinden beeinträchtigen (Lärm, soziale und / oder räumliche Verwahrlosung).

Der Bundesrat stellte fest, dass solche Auswirkungen namentlich in Zusammenhang mit den in jüngerer Vergangenheit diskutierten Botellones oder den sogenannten Harrassenläufen sowie bei sportlichen Grossveranstaltungen befürchtet werden. Betroffene Gemeinwesen stützen heute Massnahmen gegen solche Erscheinungen auf die polizeiliche Generalklausel oder bedienen sich neugeschaffener Wegweisungsartikel. Stellt ein Botellon tatsächlich eine «schwere und unmittelbare, nicht mit andern Massnahmen abwendbare Gefahr» dar, wie dies als Voraussetzung für die Anrufung der polizeilichen Generalklausel notwendig ist? Wie das Bundesgericht festgehalten hat, ist die Anrufung der Generalklausel «grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden».<sup>45</sup> Vorbehalte sind auch gegenüber einer Anrufung eines Wegweisungsartikels angezeigt, zumal mit der Wegweisung nicht nur ein Alkohol-, sondern auch ein Aufenthalt- bzw. Versammlungsverbot verbunden ist. Damit greift das Gemeinwesen letztlich viel stärker in die persönliche Freiheit der Betroffenen ein als bei Verhängung zeitlich und örtlich begrenzter Alkoholverbote.

<sup>43</sup> Siehe vorne, Ziff. 2.1.5

<sup>44</sup> Mit einer ähnlichen Thematik befasst sich auch Art. 3 Bst. f des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 über den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241) und erklärt das wiederholte Angebot zu Preisen unter dem Einstandspreis als unlauter, wenn dadurch beim Kunden eine Täuschung über die eigene oder die Leistungsfähigkeit von Mitbewerbern erweckt wird.

<sup>45</sup> Vgl. BGE 126 I 112, 118

Im Sommer 2009 führte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) eine Umfrage durch, an der 17 Kantone teilnahmen. Behörden aus 13 Kantonen (ZH, LU, UR, OW, NW, ZG, BL, SH, AI, TI, VD, VS, GE) befürworteten die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für zeitlich und örtlich begrenzte alkoholfreie Zonen, 1 Kanton (AR) äusserte sich ablehnend. Die restlichen 3 Kantone (BE, FR, BS) enthielten sich einer Antwort. Zeitgleich führte auch der Schweizerische Städteverband bei seinen Mitgliedern eine entsprechende Umfrage durch, an der sich 37 Städte und städtische Gemeinden beteiligten. 86 Prozent der Befragten begrüssen die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage.

In Zusammenhang mit dieser Umfrage fasst der Städteverband die Situation bei seinen Mitgliedern wie folgt zusammen: «Einige Städte betrachten die polizeiliche Generalklausel als mögliche Grundlage, wogegen diese für andere nicht oder nur in Extremfällen eine Handhabe bietet. Ein Fünftel der Städte gibt an, auf kantonaler oder kommunaler Ebene würden derzeit keine Rechtsgrundlagen für derartige Einschränkungen bestehen. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen (...) war in mehreren Städten bereits ein Thema. In der Stadt Zürich schlug der Stadtrat die Aufnahme eines derartigen Passus in die Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich vor. In Wil SG lehnte das Stadtparlament eine Regelung über Alkoholverbote im Polizeireglement ab.»<sup>46</sup>

Die Umfrageergebnisse bestätigten den Bundesrat in seiner Einschätzung, dass der Bedarf nach einer entsprechenden Rechtsgrundlage gegeben ist. Im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes prüfte er deshalb die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die den Kantonen und Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, gestützt auf Bundesrecht veranstaltungsbezogene – und damit zeitlich sowie örtlich beschränkte – alkoholfreie Zonen zu verfügen. Konkret zur Diskussion stand der folgende Artikel:

<p><b>Art. XX</b> Örtlich und zeitlich beschränkte Alkoholverbote</p> <p><sup>1</sup> Um den problematischen Alkoholkonsum anlässlich bestimmter Veranstaltungen zu verhindern, kann die zuständige Behörde im Einzelfall ein befristetes Verbot erlassen, in bestimmten Zonen alkoholische Getränke abzugeben, auszuschenken und zu konsumieren. .</p> <p><sup>2</sup> Verbote nach Absatz 1 können festgelegt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Es besteht:<ul style="list-style-type: none"><li>1. eine ernsthafte Gefährdung von Drittpersonen, oder</li><li>2. eine offensichtliche Gefährdung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, oder</li><li>3. das Risiko eines organisierten Massenbesäufnisses;</li></ul>und</li><li>b. die Gefährdung gemäss Buchstabe a kann nicht mit weniger weitgehenden Massnahmen abgewendet werden.</li></ul> <p><sup>3</sup> Die zuständigen Behörden können alkoholische Getränke in alkoholfreien Zonen einziehen und vernichten.</p>
---

Die näheren Abklärungen zeigten indes, dass die Bundesverfassung dem Bund wohl die Kompetenz zur Regelung des Handels, nicht jedoch die Kompetenz zur Regelung des Konsums einräumt. Diese Kompetenz steht den Kantonen zu. Alkoholfreie Zonen, in denen der Handel mit alkoholischen Getränken verboten, ihr Konsum aber

<sup>46</sup> Übersicht des Städteverbandes vom 21. September 2009 zu den Umfrageergebnissen betreffend die Totalrevision des Alkoholgesetzes.

erlaubt ist, erachtet der Bundesrat nicht als zielführend und verzichtet deshalb auf die Schaffung einer bundesrechtlichen Grundlage für örtlich und zeitlich beschränkte, alkoholfreie Zonen. Die Kompetenz zum Erlass entsprechender Bestimmungen liegt bei den Kantonen.

## **7 Besonderer Teil**

### **7.1 Gliederung des Gesetzesentwurfes**

Der Entwurf ist in elf Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel enthält allgemeine Bestimmungen zu Zweck und Begriffe, das zweite Kapitel regelt die Werbung und Abgabe an die Konsumenten und Konsumentinnen, das dritte Kapitel weitere Massnahmen zur Einschränkung des problematischen Alkoholkonsums und das vierte Kapitel das Kompetenzzentrum. Die Kapitel 5-10 enthalten Bestimmungen über die Geldforderungen, die Amtshilfe, den Datenschutz, die Rechtsmittel, die Strafbestimmungen sowie die Schuldbetreibung. Kapitel 11 enthält die Schlussbestimmungen.

### **7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

#### **7.2.1 1. Kapitel: Zweck und Begriffe**

##### *Art. 1 Zweck*

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

Ein verantwortungsvoller Umgang mit alkoholischen Getränken beginnt zunächst bei jedem Einzelnen. Er ist im Rahmen seiner persönlichen Freiheit verantwortlich für sein Tun.

Staatliche Leitplanken sollen den verantwortungsvollen Umgang mit Alkohol und damit den Schutz der Gesundheit fördern. Das Alkoholgesetz belegt den Einzelhandel mit verschiedenen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit und ermahnt ihn zu einer verantwortungsvollen Ausübung seiner Tätigkeit. Mit seiner Ausrichtung auf den Markt ergänzt dieses neue Gesetz die Präventionsmassnahmen, die der Bund im Rahmen des nationalen Programms Alkohol (NPA) vorsieht, und rundet die alkoholpolitischen Massnahmen des Bundes zum wirkungsvollen Schutz der Gesundheit ab.

Der Zweckartikel nennt im Sinne einer programmatischen Richtlinie für die Anwendung des Gesetzes dessen Ziele.

Das geltende Gesetz ist in erster Linie darauf ausgerichtet, den Konsum von Spirituosen generell zu senken, dies vor allem durch Produktionsverknappung und Einschränkung der Erhältlichkeit. Im Gegensatz dazu ist der Entwurf insbesondere auf den problematischen Alkoholkonsum sowie die Verringerung der negativen Aus-



wirkungen des Alkoholkonsums auf das öffentliche Leben und die Volkswirtschaft ausgerichtet.

Wie die Erfahrungen von mehr als 100 Jahren eidgenössischer Alkoholpolitik zeigen, lässt sich Gesundheits- und Jugendschutz nicht allein staatlich verordnen. Es braucht die Anstrengungen aller Beteiligten – so auch des Einzelhandels, der mit dem Grundsatz in Buchstabe c angehalten wird, die ihm gesundheits- bzw. gesellschaftspolitisch in Zusammenhang mit dem Verkauf alkoholischer Getränke obliegende Verantwortung wahrzunehmen. Damit sollen die staatlichen Massnahmen mit Instrumenten branchenspezifischer Selbstregulierung ergänzt werden. Einen Schritt in diese Richtung stellt beispielsweise der Verhaltenskodex des Schweizer Brauereiverbandes (SBV) oder der Schweizerischen Vereinigung der Markenspirituosen (SPIRITSUISSE) dar.<sup>47</sup> Der neue Grundsatz soll zudem Anknüpfungspunkt für einen institutionalisierten Dialog zwischen staatlichen Behörden und Vertretern des Einzelhandels bilden, wie dies teilweise bereits heute – so beispielsweise in Zusammenhang mit Alkoholkonsum an sportlichen Grossveranstaltungen – gepflegt wird. Nach wie vor gehört aber die Wahrung der öffentlichen Gesundheit zu den Aufgaben des Staates.

## Art. 2 Begriffe

*Buchstabe a:* Die Definition des Begriffs «alkoholisches Getränk» ist von Bedeutung, da insbesondere die Bestimmungen über die gesundheitspolitisch orientierte Marktregulierung auf sämtliche alkoholischen Getränke angewendet werden sollen. Dazu gehören neben Spirituosen und Ethanol zu Konsumzwecken auch ausschliesslich durch Vergärung gewonnene Getränke wie beispielsweise Wein, Obstwein, Bier, Frucht- und Beerenwein.

*Buchstabe 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  $C_2H_5OH$ . Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Ethanol durch andere Alkoholarten ersetzt wird, muss die Möglichkeit bestehen, Alkoholarten, die den Ethylalkohol 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 beigelegt werden (z.B. Likörweine oder mit Spirituosen aromatisierte Biere).

<sup>47</sup> Die Verhaltenskodizes stellen verschiedene gesundheitspolitisch relevante Prinzipien auf, die bei der kommerziellen Kommunikation zu beachten sind und zum Teil über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Der Verhaltenskodex des SBV ist publiziert unter: [www.bier.ch/pdf/verhaltenskodex.pdf](http://www.bier.ch/pdf/verhaltenskodex.pdf) (Stand 6.11.2009).

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

Den Spirituosen gleichgestellt werden zudem die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Getränke mit einem Alkoholgehalt von über 18 Volumenprozenten. Bereits im Bundesgesetz vom 29. Juni 1900<sup>48</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 Volumenprozent 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 gewonnenen alkoholischen Erzeugnisse, deren Alkoholgehalt 18 Volumenprozent nicht übersteigt (wie z.B. Weine aus Früchten, Beeren und anderen Rohstoffen), nicht mehr dem Alkoholgesetz 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 diesem Gesetz zu unterstellen.

*Buchstabe d und e:* Die Definition des Grosshandels ist identisch mit derjenigen des Spirituosensteuergesetzes (Art. 3 Bst. e) und entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Recht. Einerseits wurde sie der geänderten Terminologie angepasst, andererseits wurde sie aus systematischen Gründen aus dem bisherigen Abschnitt (Handel mit gebranntem Wasser 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 nur noch im Alkoholgesetz definiert. Die Definition entspricht im Wesentlichen ebenfalls dem bisherigen Recht.

<sup>48</sup> AS 18 297

Der Einzelhandel betrifft somit die Abgabe und die Vermittlung von Spirituosen gemäss Artikel 2 Buchstabe c an den Endkonsumenten. Geschenke an einen bestimmten, eingeschränkten Personenkreis sind indessen zulässig. Damit sind beispielsweise persönliche Geschenke oder Kundengeschenke gemeint.

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

## **7.2.2 2. Kapitel: Werbung und Abgabe an die Konsumenten und Konsumentinnen**

### **1. Abschnitt: Werbung**

#### *Art. 3* Werbung für Spirituosen

Im Rahmen der Teilrevision des Alkoholgesetzes vom 19. Dezember 1980 (AS 1982 694 700; BBl 1979 I 53) wurden Werbebestimmungen in das Gesetz eingefügt. Demnach darf die Werbung für gebrannte Wasser sowohl in Wort, Bild und Ton nur Angaben und Darstellungen enthalten, die sich unmittelbar auf das Produkt und seine Eigenschaften beziehen. Mit dieser Bestimmung sollte verhindert werden, dass den Spirituosen oder ihrem Genuss eine besondere Anziehung verliehen wird. Das Publikum sollte nicht zu Vorstellungen verleitet werden, welche die gebrannten Wasser oder ihren Genuss mit erstrebten materiellen oder ideellen Gütern in Verbindung bringen. Aber auch entsprechende Hintergrund-Illustrationen, wie etwa die Verbindung von Alkohol mit Berglandschaften, Meeresbrandung, Automobilen oder anderen Statussymbolen sollte unterbunden werden. Heute spricht man in diesem Zusammenhang von «Lifestyle-Werbung».

*Absatz 1 und 2:* Aufgrund der Erfahrungen mit dem eher abstrakt formulierten Text des geltenden Gesetzes (Art. 42b Abs. 1), der Praxis der Alkoholverwaltung und der Rechtsprechung in diesem Bereich werden die Werbebestimmungen, die den Inhalt der Werbung regeln, im Entwurf konkreter formuliert. Nach wie vor nicht erlaubt ist die Abbildung von Konsumsituationen oder Werbung, die ein besonderes Lebensgefühl vermitteln will. Werbung soll somit nach wie vor sachlich und auf das Produkt und dessen Eigenschaften bezogen sein. Künftig soll es jedoch möglich sein, die Werbung etwas dekorativer zu gestalten und beispielsweise auch einen Gegenstand abzubilden, der nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem beworbenen Produkt steht. Denkbar wäre z.B. die Abbildung der Sonne, eines Sterns oder einer Muschel, um beispielsweise die Aktualität eines Produkts in einer bestimmten Jahreszeit hervorzuheben. Die Abbildung von Statussymbolen wie Schlüssel von Luxusfahrzeugen, eines Golfschlägers usw. ist weiterhin unzulässig. Schliesslich darf die Werbung nicht zum Trinken auffordern. Mit der Neuregelung erhalten die Werbetreibenden dennoch mehr Gestaltungsmöglichkeiten.

*Absatz 3:* Das Verbot preisvergleichender Angaben oder das Versprechen von Zugaben oder anderen Vergünstigungen soll bestehen bleiben, weil es aus gesundheitspolitischen Gründen nicht erwünscht ist, dass Konsumenten und Konsumentinnen mit günstigen Angeboten zum Konsum von Spirituosen verleitet

werden. Zudem soll verhindert werden, dass Spirituosen dazu benutzt werden, Konsumenten und Konsumentinnen in ein bestimmtes Geschäft zu locken (sog. Lockvogelpolitik). So sind beispielsweise die Ankündigung von Aktionen bei Spirituosen, der Hinweis auf zeitlich begrenzte Preissenkungen (z.B. Wochenaktionen), Werbung für Spezialangebote, die häufig nur während einer bestimmten Zeit im Sortiment sind oder sich nur auf eine begrenzt vorhandene Warenmenge bezieht, verboten.

*Absatz 4:* Dieser Absatz regelt die Werbebeschränkungen hinsichtlich der Werbeträger. So wird das Werbeverbot auf Gebrauchsgegenständen, die keine Spirituosen enthalten oder damit nicht im Zusammenhang stehen, in das neue Gesetz übernommen (Bst. a). Damit soll die generelle Präsenz des Alkohols und der Alkoholwerbung im Alltag eingeschränkt werden. Im Weiteren ist, wie bereits im geltenden Recht, Werbung in und an öffentlichen Verkehrsmitteln verboten (Bst.b). Ebenso ist jegliche Werbung in Presseerzeugnissen und anderen Publikationen sowie in Medien und Mediengeräten untersagt, die sich hauptsächlich an Personen unter 18 Jahren richten. Dieses Verbot erfasst ebenfalls sämtliche elektronische Medien, d.h. neben Radio und Fernsehen auch die Werbung auf Internet oder Handy (Bst.c).

Im Rahmen der Diskussionen zum Gemeinschaftsprogramm MEDIA (2007-2013) hat der Bundesrat dem Parlament eine vollständige Liberalisierung der Werbung für Wein und Bier für alle Fernsehveranstalter in der Schweiz vorgeschlagen. Diese Lösung erlaubt eine rechtsgleiche Behandlung von Schweizer Fernsehsender und deren ausländischen Konkurrenten. Das revidierte RTVG ist am 1. Februar 2010 in Kraft getreten. Werbung für Spirituosen an Radio und Fernsehen soll dagegen weiterhin verboten bleiben. Das entsprechende Werbeverbot ist daher beizubehalten (Bst.d; siehe Ziffer 2.1.4 Fussnote 11).

*Absatz 5:* Dieser Absatz regelt, wo Werbung für Spirituosen nicht betrieben werden darf (örtliche Beschränkungen). Wie bereits im geltenden Alkoholgesetz vorgesehen, sind Werbeverbote in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder Gebäudeteilen und auf ihren Arealen vorgesehen. Damit macht der Staat deutlich, dass er die gesundheitspolitischen Interessen höher gewichtet als die Erzielung von Einnahmen (Bst. a). Die Werbung ist im Weiteren verboten auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen (Bst. b). Schliesslich muss im Interesse des Jugendschutzes ein generelles Verbot für Werbung an Orten, wo sich hauptsächlich Personen unter 18 Jahren aufhalten (z.B. Jugendtreffpunkte, Kinder- und Jugenddiscos), sowie an Veranstaltungen gelten, die hauptsächlich von Personen unter 18 Jahren besucht werden (Bst.c).

*Absatz 6:* Die Kantone besitzen die Kompetenz, im Bereich des Aushangs strengere Vorschriften zu erlassen. Bereits heute sehen verschiedene Kantone Vorschriften vor, die weiter gehen als die eidgenössischen Bestimmungen. So verbieten die Kantone Bern und Basel-Stadt den Aushang von Werbung für sämtliche alkoholischen Getränke auf dem öffentlichem Grund sowie auf privaten Grundstücken, die vom öffentlichen Grund eingesehen werden können, während weitere Kantone wie Basel-Landschaft, Graubünden, Thurgau, Waadt und Genf solche Verbote je nach Alkoholgehalt und Eigenschaften auf bestimmte alkoholische Getränke beschränken.

#### *Art. 4* Werbung für die übrigen alkoholischen Getränke

Die Werbebestimmungen für die übrigen alkoholischen Getränke sind im Wesentlichen auf den Kinder- und Jugendschutz ausgerichtet. Dabei orientieren sie sich an den Jugendschutzbestimmungen des geltenden Lebensmittelrechts.

*Absatz 1:* Im Vergleich zum geltenden Lebensmittelrecht wird die inhaltliche Gestaltung der Werbung grundsätzlich nicht eingeschränkt. Untersagt ist Werbung, die Personen unter 18 Jahren zum Trinken alkoholischer Getränke auffordert. Zudem darf die Werbung weder trinkende Personen unter 18 Jahren zeigen noch Personen unter 18 Jahren in der Werbung verwenden, die zum Trinken auffordern.

*Absatz 2:* Bezüglich Werbeträger ist jegliche Werbung auf Gebrauchsgegenständen verboten, die hauptsächlich für Personen unter 18 Jahren bestimmt sind. Darunter fallen beispielsweise Kinderkleidung, Spielzeug, Schulmaterialien usw. (Bst. a).

Sodann ist Werbung in Presseerzeugnissen und anderen Publikationen sowie in Medien und Mediengeräten untersagt, die sich hauptsächlich an Personen unter 18 Jahren richten. Dieses Verbot erfasst ebenfalls sämtliche elektronische Medien, d.h. neben Radio und Fernsehen auch die Werbung auf Internet oder Mobiltelefon (Bst. b).

Im Interesse des Jugendschutzes muss ein generelles Verbot für Werbung an Orten, wo sich hauptsächlich Personen unter 18 Jahren aufhalten (z.B. Jugendtreffpunkte, Kinder- und Jugenddiscos), sowie an Veranstaltungen gelten, die hauptsächlich von Personen unter 18 Jahren besucht werden (Bst. c).

*Absatz 3:* Bezüglich der Kompetenz der Kantone, weitergehende Bestimmungen zu erlassen, wird auf die Ausführungen zu Artikel 3 Absatz 6 verwiesen.

## **2. Abschnitt: Abgabe an die Konsumenten und Konsumentinnen**

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

Grundlage für die gesundheitspolitisch ausgerichteten Vorschriften über die Abgabe alkoholischer Getränke bildet Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a BV.<sup>49</sup> Mit Artikel 4 des vorliegenden Gesetzes deklariert der Bund, dass er seine Kompetenz zur Regelung des Alkoholmarktes bewusst auf gesundheitspolitisch notwendige Massnahmen beschränkt. Den Kantonen verbleiben demnach im Bereich der alkoholischen Getränke weitestgehende Regelungskompetenzen. Dies entspricht bereits heute geltendem Recht.

Der Bund schreibt vor, dass der Handel mit sämtlichen alkoholischen Getränken einer kantonalen Bewilligung bedarf. Nur so ist gewährleistet, dass die kantonalen Behörden Kenntnis über die Verkaufsstellen haben, was Voraussetzung für eine wirksame Durchsetzung dieses Gesetzes ist. Betriebe, die der Weinhandelskontrolle unterstellt und ausschliesslich im Weinhandel tätig sind, bedürfen indessen keiner zusätzlichen Einzelhandelsbewilligung. Mit dieser Lösung sind von den knapp 2 900 Betrieben, die der Weinhandelskontrolle unterliegen, schätzungsweise zwei Drittel

<sup>49</sup> SR 101

nicht der Bewilligungspflicht gemäss Alkoholgesetz unterstellt. Damit kann für diese Betriebe ein zusätzlicher administrativer Aufwand vermieden werden.

Im neuen Recht wird indessen darauf verzichtet, die Bewilligung einer Gebührenpflicht zu unterstellen. Künftig sollen somit die Kantone darüber befinden, ob sie für den Einzelhandel eine Gebühr erheben wollen. Bewilligungen haben jedoch nach einem vereinfachten Verfahren zu erfolgen. Das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001<sup>50</sup> kennt bereits eine vergleichbare Bestimmung.

#### *Art. 6* Einzelhandel

Das geltende Alkoholgesetz (Art. 41 Abs. 1 Bst. a-d) kennt zahlreiche Handelsbeschränkungen und -verbote, die heute als überholt gelten. Darunter fällt beispielsweise das Verbot des Kleinhandels im Umherziehen, durch Hausieren oder durch Sammelbestellungen. Aber auch das Verbot zum Verkauf von Spirituosen auf allgemein zugänglichen Strassen und Plätzen soll aufgegeben werden, was bisher verunmöglichte, dass die Produzenten und Produzentinnen ihre Spirituosen auf Wochen- sowie auf Bauern- und Bäuerinnenmärkten verkaufen durften.

Das Verbot zum Verkauf von alkoholischen Getränken durch allgemein zugängliche Automaten ist insbesondere im Interesse des Jugendschutzes beizubehalten. Dabei wird der Begriff «allgemein zugänglich» durch «unbeaufsichtigt» ersetzt. Diese Neuformulierung unterstreicht den auf den Jugendschutz ausgerichteten Zweck dieser Bestimmung, die verhindern soll, dass Kinder und Jugendliche durch unkontrollierte Abgabe in den Besitz von alkoholischen Getränken gelangen. Auch das Verbot der unentgeltlichen Abgabe soll beibehalten werden. Demgegenüber sollen Gratisdegustationen neu zulässig sein, sofern sie durch entsprechend ausgebildetes Personal betreut werden. Diese Einzelhandelsverbote gelten neu auch für Wein und Bier.

Absatz 2 enthält einen Vorbehalt zugunsten des kantonalen Rechts und bestätigt das verfassungsmässige Recht der Kantone, im Interesse des öffentlichen Wohls weitere Beschränkungen des Einzelhandels zu erlassen.

#### *Art. 7* Gewährung von Vergünstigungen

*Absatz 1:* Die Gewährung von Vergünstigungen ist bereits nach bisherigem Recht (Art. 41 Abs. 1 Bst. h) für Spirituosen verboten. Im Ausschank sind davon insbesondere Aktionen, die als Lockvogel dienen, wie z.B. Zwei für eins, Fünfliber-Abend, All-Inclusive-Anlässe, Ladies-Night, As much as you can drink u.ä. betroffen. Aus gesundheitspolitischen Überlegungen sollen solche Angebote auch nach dem neuen Recht verboten bleiben, da sie die Konsumierenden zu zusätzlichem Alkoholkonsum verlocken. Aus den gleichen Überlegungen soll die Gewährung von Vergünstigungen auch im übrigen Einzelhandel weiterhin unzulässig bleiben. Gleichzeitig soll damit verhindert werden, dass die Bestimmung über die kostendeckenden Preise durch Gewährung von Zugaben und anderen Vergünstigungen unterwandert wird. Handelsübliche Vergünstigungen, wie z.B. Rückvergütungen

<sup>50</sup> SR 943.1

und Rabatte sowie geringwertige Reklamegegenstände, gelten nicht als unzulässige Vergünstigungen.

*Absatz 2:* Eine Ausdehnung dieser Vorschrift auf sämtliche alkoholischen Getränke ginge zu weit. Aus gesundheitspolitischen Überlegungen ist es indessen gerechtfertigt, gewisse Einschränkungen vorzusehen, die sich auf bestimmte Wochentage und bestimmte Tageszeiten beziehen, an denen erfahrungsgemäss viel Alkohol konsumiert wird. Mit dem Verbot derartiger Lockvogelangebote an Freitagen und Samstagen zwischen 21.00 und 09.00 Uhr sollen Anreize vermieden werden, die zu später Stunde zu vergünstigtem Alkoholkonsum verleiten. Das «Feierabendbier» oder ein Cüpli zum Feierabend im Rahmen eines solchen Angebots bleibt indessen weiterhin zulässig. Das Offerieren eines Getränks an einen Stammgast im Rahmen der üblichen Gastfreundschaft oder das Bezahlen einer Runde unter Freunden oder Freundinnen ist von dieser Bestimmung nicht betroffen.

Im Gegensatz zu Absatz 1 ist bei den übrigen alkoholischen Getränken die Gewährung von Vergünstigungen wie z.B. Rabatte oder die Zugabe von Gebrauchsgegenständen (z.B. Gläser, Snacks, Foulards, Baseball-Caps usw.) im Einzelhandel zulässig. Die Werbebestimmungen sowie die Bestimmung über die kostendeckenden Preise sind indessen zu beachten. Bei der Berechnung des kostendeckenden Preises ist der Wert der Vergünstigung mit einzubeziehen.

#### *Art. 8* Abgabebeschränkungen für alkoholische Getränke im Einzelhandel

In Absatz 1 werden die bereits heute geltenden Altersbeschränkungen des Alkoholgesetzes und der Lebensmittelgesetzgebung weitergeführt.

Mit Absatz 2 wird eine Lücke<sup>51</sup> geschlossen, die bisher ermöglichte, die Abgabebeschränkungen zu umgehen, indem Personen über 18 Jahre im Auftrag von Kindern und Jugendlichen unter 18 beziehungsweise 16 Jahren alkoholische Getränke eingekauft und an diese weitergegeben haben. Neu wird dieses Verhalten unter Strafe gestellt. Die Kantone Bern und Zürich kennen bereits ähnliche, jedoch weitergehende Bestimmungen. In 5 weiteren Kantonen sind derartige Bestimmungen in Prüfung. Das Alkoholgesetz beschränkt sich jedoch auf die unmittelbare Umgehung der Abgabevorschriften durch entgeltliche oder unentgeltliche Weitergabe alkoholischer Getränke. Diese Bestimmung bezieht sich somit nur auf Weitergaben, die in unmittelbarer Umgebung des Verkaufspunkts und zeitlich kurz nach dem Kauf der alkoholischen Getränke erfolgen.

#### *Art. 9* Testkäufe

Eine der wirksamsten Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor zu frühem und gesundheitsgefährdendem Alkoholkonsum sind die Altersabgabebeschränkungen. Leider zeigt sich in der Praxis, dass diese Vorschriften nur ungenügend eingehalten werden.

Die Rechtmässigkeit zur Überwachung dieser Vorschriften mittels Testkäufen ist in jüngerer Vergangenheit in Zweifel gezogen worden. Der Bundesrat vertritt indessen die Auffassung von Prof. Daniel Jositsch (siehe Ziffer 6.2.2, wonach es sich bei Testkäufen nicht um verdeckte Ermittlungen im Sinne des Bundesgesetzes vom 20.

<sup>51</sup> Institut LINK 2009

Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung<sup>52</sup> handle, sondern vielmehr als Scheinkäufe zu qualifizieren seien. Es muss indessen gewährleistet sein, dass die Testkäufe nach bestimmten Regeln durchgeführt werden und dass namentlich der Schutz der Testpersonen gewährleistet ist. Der Bundesrat wird zu diesem Zweck entsprechende Bestimmungen auf Verordnungsstufe erlassen.

Auf die strafrechtliche Verfolgung von Widerhandlungen gegen die Altersabgabebeschränkungen finden die Bestimmungen des kantonalen Verfahrensrechts Anwendung.

#### Art. 10 Kostendeckende Preise

*Absatz 1:* Der Leitgedanke des geltenden Rechts (Art. 41 Abs. 1 Bst. g), dass der Verkauf von Spirituosen zu Preisen, die keine Kostendeckung gewährleisten, gesundheitspolitisch unerwünscht ist, wird in das Alkoholgesetz übernommen. Dieses Prinzip wird indessen neu auf sämtliche alkoholischen Getränke ausgeweitet. Damit soll verhindert werden, dass namentlich junge Konsumentinnen und Konsumenten, die in der Regel eher über beschränkte Geldmittel verfügen, günstige alkoholische Getränke erwerben können. Wie im geltenden Gesetz wird indessen nicht angestrebt, in jedem Fall bis ins Einzelne auszurechnen, inwieweit die Vorschrift der Kostendeckung erfüllt ist. Als entscheidendes Kriterium gilt die Verhinderung von Missbräuchen. Deshalb wird in der Praxis ein Preis, der den Einstandspreis deutlich überschreitet, als ordnungsgemäss gelten, und es wird nur den eigentlichen Tiefpreisen nachgegangen.

*Absatz 2:* Mit der Übertragung der Vollzugskompetenz dieser Bestimmung von den Kantonen auf den Bund soll der Bundesrat einheitliche Berechnungskriterien festlegen. Diese sollen den in der Wirtschaft geltenden Berechnungsfaktoren entsprechen. Im Sinne einer administrativen Vereinfachung kann er für die Berechnung des Gemeinkostenanteils eine Pauschalisierung vorsehen.

*Absatz 3:* Um zu verhindern, dass die Bestimmung der Kostendeckung umgangen wird, ist bei deren Berechnung von realistischen und marktüblichen Einstandspreisen im vorgelagerten Grosshandel auszugehen. Marktunübliche Rabatte oder Liquidationspreise dürfen somit der Berechnung des kostendeckenden Preises nicht als Einstandspreis zu Grunde gelegt werden.

*Absatz 4:* Gewisse Ausnahmen von der Bestimmung der kostendeckenden Preise müssen wie im heutigen Gesetz auch im Alkoholgesetz gelten. Dies gilt vor allem für Zwangsverwertungen und amtliche Erbschaftsliquidationen. Ein Händler oder eine Händlerin kann aber auch in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, die ihn oder sie zwingen, sein oder ihr Warenlager ohne Kostendeckung oder gar unter dem Einstandspreis abzustossen. In solchen Fällen, so namentlich bei Aufgabe der Geschäftstätigkeit, soll die zuständige Behörde über Ausnahmegewilligungen entscheiden.

#### Art. 11 Pflicht zum Angebot alkoholfreier Getränke

Bereits heute kennen eine Vielzahl von Kantonen Bestimmungen, die den Gastwirtschaftsbetrieben vorschreiben, eine beschränkte Anzahl von alkoholfreien

<sup>52</sup> SR 312.8



Getränken billiger anzubieten als alkoholhaltige gleicher Menge (sog. «Sirupartikel»). Neu soll auf eidgenössischer Ebene eine entsprechende Bestimmung geschaffen werden. Der Bundesrat will, dass schweizweit alkoholfreie Getränke günstiger als alkoholische getrunken werden können. In der Praxis wird immer wieder festgestellt, dass das Gastgewerbe den «Sirupartikel» zwar einhält, die entsprechenden Getränke jedoch nicht in der Getränkekarte aufführt. Damit der Konsument und die Konsumentin künftig besser über das Angebot informiert ist, wird vorgeschrieben, dass die günstigen alkoholfreien Getränke gleichermassen im Getränkeangebot aufgeführt werden. Dies bedeutet, dass sie z.B. in Getränkekarten oder Preistafeln gleichermaßen offeriert werden wie die übrigen Getränke. Zudem sollen sie wie alle Getränke ausgeschenkt werden, so z.B. nicht in Karton- oder Plastikbechern oder im Stehausschank, während andere Getränke gepflegt in Gläsern und an Tischen konsumiert werden können.

### **7.2.3 3. Kapitel: Weitere Massnahmen zur Einschränkung des problematischen Alkoholkonsums**

#### *Art. 12*

Bereits nach dem geltenden Gesetz hat der Bund durch Beiträge gesamtschweizerische und interkantonale Organisationen und Institutionen unterstützt, die sich dem problematischen Alkoholkonsum widmen. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes soll auch nach neuem Recht weiterbestehen. Mit der Kann-Formulierung wird die Freiwilligkeit dieser Beiträge unterstrichen. Die Bundesbeiträge sollen eine sinnvolle Ergänzung zu den Massnahmen der Kantone darstellen, die sich erfahrungsgemäss hauptsächlich auf innerkantonale Projekte konzentrieren. Demgegenüber sollen mit den Bundesbeiträgen Projekte gesamtschweizerisch oder überregional tätige Organisationen unterstützt werden.

### **7.2.4 4. Kapitel: Kompetenzzentrum**

#### *Art. 13*

In Zusammenhang mit der Teilrevision des Alkoholgesetzes vom 19. Dezember 1980 zeigte sich sowohl bei den Kantonen wie – später auch – bei der Wirtschaft und betroffenen Privaten ein erheblicher Bedarf nach Information und Beratung beim Vollzug namentlich der neuen Handelsbestimmungen. In der Folge institutionalisierte die Eidgenössische Alkoholverwaltung ihre Beratungs- und Informationstätigkeit. Die sogenannte Koordinationsstelle ist heute für Externe, namentlich für die Wirtschaft, eine anerkannte und häufig genutzte Anlaufstelle innerhalb der Eidgenössischen Alkoholverwaltung. Mit dem Begriff Kompetenzzentrum wird zum Ausdruck gebracht, dass dieses Dienstleistungsverständnis beibehalten werden soll.

Neu werden zusätzlich zu den Kantonen auch die Bundesämter, die Wirtschaft und die Organisationen der Prävention als Partner genannt. Das Kompetenzzentrum soll den gegenseitigen Informationsaustausch und die Zusammenarbeit unter den genannten Partnern fördern und diese in Fragen der Rechtsanwendung beraten. Bei der

Gesetzgebung und bei der Behandlung von Fragen des Alkoholrechts steht das Kompetenzzentrum den kantonalen Ämtern als Gutachter zur Verfügung.

Sobald Klarheit besteht über die künftigen Aufgaben des Staates in der Alkoholpolitik sowie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wird die Frage der Zuständigkeiten innerhalb des Bundes zu klären sein. Derzeit erarbeitet eine bundesinterne Arbeitsgruppe hierzu Varianten.

## 7.2.5 5. Kapitel: Geldforderungen

*Art. 14 und 15:* Fälligkeit von Geldforderungen und Zahlungsfrist

Die Geldforderungen aus diesem Gesetz werden mit der Eröffnung der Verfügung fällig. Die Zahlungsfrist von 30 Tagen gilt für sämtliche Geldforderungen der zuständigen Behörde.

*Art. 16*            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 Zahlungspflichtigen auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Absatz 3 gibt dem Eidgenössischen Finanzdepartement die Möglichkeit, in besonderen Fällen vom Grundsatz der Zinspflicht absehen zu können.

Wie in anderen Gesetzen ist vorgesehen, dass das Eidgenössische Finanzdepartement die Zinssätze festlegt.

*Art. 17*            Verjährung

Das geltende Gesetz enthält keine spezifische Bestimmung zur Verjährung von Geldforderungen. Die Veranlagungs- und Bezugsverjährung für Geldforderungen werden neu analog zu Artikel 25 und 26 des Spirituosensteuergesetzes<sup>53</sup> geregelt.

Wie im Spirituosensteuergesetz werden aus Gründen der Rechtssicherheit die relativen und absoluten Verjährungsfristen, der Verjährungsbeginn und die Gründe für Unterbrechung und Stillstand im neuen Gesetz explizit genannt. Es wird deshalb auf die Erläuterungen zu Artikel 25 und 26 des Spirituosensteuergesetzes<sup>54</sup> verwiesen.

Ersatzforderungen im Sinne von Artikel 71 des Strafgesetzbuches (StGB)<sup>55</sup> verjähren nach 10 Jahren wie jede ordentliche öffentlich-rechtliche Forderung (Bezugsverjährung). Das Recht zur Einziehung oder zur Anordnung der Einziehung verjährt nach Artikel 70 Absatz 3 StGB nach 7 Jahren, es sei denn, die Straftat unterliege einer längeren Verjährungsfrist.

Die Forderung, die sich aus Beiträgen ableitet, welche aufgrund einer Widerhandlung zu Unrecht ausbezahlt wurden, verjährt nach 10 Jahren wie jede ordentliche

<sup>53</sup> SR

<sup>54</sup> SR

<sup>55</sup> SR 311.0

öffentlich-rechtliche Forderung (Bezugsverjährung). Die Einforderung dieser Schuld untersteht den Fristen der Verfolgungsverjährung nach Artikel 12 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR).<sup>56</sup>

*Art. 18* Stundung und Erlass

Diese Bestimmung ermöglicht die Stundung oder sogar den Erlass von bereits in Rechtskraft erwachsenen Ersatzforderungen oder Forderungen aus zu Unrecht erwirkten Beiträgen. Dabei sollen nicht nur finanzielle Gründe anerkannt werden, sondern auch solche, die nicht im direkten Zusammenhang mit der Bemessung der Forderungen stehen. Dies ermöglicht eine gesamtheitliche Beurteilung der Situation des Schuldners oder der Schuldnerin.

## **7.2.6 6. Kapitel: Amtshilfe**

*Art. 19* Amtshilfe unter inländischen Behörden

Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes 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 diese für den Vollzug des Alkoholgesetzes notwendig sind.

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 Alkoholgesetzes und der damit zusammenhängenden Gesetzgebungen (wie z.B. Lebensmittel-, 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 für den Vollzug des Alkoholgesetzes zuständige Behörde als Auskunftsempfängerin auftritt.

## **7.2.7 7. Kapitel: Datenschutz**

*Art. 20* Informationssysteme

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 Daten-

<sup>56</sup> SR 313.0

schutzgesetz vom 19. Juni 1992<sup>57</sup> (DSG) sowie die Datenschutzbestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>58</sup> (RVOG) und des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000<sup>59</sup> (BPG) zur Anwendung.

Die mit der Durchführung des Alkoholgesetzes betraute Behörde soll wie bis anhin ihre Daten, auch in elektronischer Form, sammeln und bearbeiten sowie entsprechende Datenbanken betreiben können. Insbesondere darf sie 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 Alkoholbereich die entsprechenden Informationssysteme führen.

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 Ordnungsbestimmungen.

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

Die zuständige Behörde stützt sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch auf Informationssysteme anderer Behörden des Bundes (z.B. Bundesamt für Statistik, 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. 21*            Datenbekanntgabe an inländische Behörden

Die mit der Durchführung dieses Gesetzes betraute Behörde soll Daten sowie Feststellungen, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeiten macht, bekannt geben dürfen, sofern dies für den Vollzug der durch diese Behörden anzuwendenden Erlasse notwendig ist. Darin sind eingeschlossen besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile. Diese Daten können im Einzelfall den zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden 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 Massnahmen und Sanktionen. Es können auch Verdachtsmeldungen mitgeteilt werden. Die Kombination verschiedener Daten kann zur Entstehung von Persönlichkeitsprofilen führen.

<sup>57</sup> SR 235.1

<sup>58</sup> SR 172.010

<sup>59</sup> SR 172.220.1

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.

## **7.2.8 8. Kapitel: Rechtsmittel**

### *Art. 22*

Gegen Verfügungen der mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörde kann gemäss Bundesgesetz vom 17. Juni 2005<sup>60</sup> über das Verwaltungsgericht Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden.

## **7.2.9 9. Kapitel: Strafbestimmungen**

Gestützt auf Artikel 2 VStrR<sup>61</sup> gelten die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) für Widerhandlungen, die in den Verwaltungsgesetzen des Bundes mit Strafe bedroht sind, soweit diese nichts anderes bestimmen.

### *Art. 23* Missachtung der Werbe- und der Einzelhandelsvorschriften

*Absatz 1:* Zur Prävention von Alkoholproblemen wird eine Bestimmung beibehalten, wonach Personen bestraft werden können, welche die Beschränkungen oder Verbote, namentlich zum Schutz der Jugendlichen, in der Spirituosen- und Ethanolwerbung oder beim Handel damit, nicht einhalten.

Widerhandlungen gegen die Werbe- und Handelsvorschriften werden mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, wenn sie vorsätzlich begangen wurden. Diese Strafe entspricht der im Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992<sup>62</sup> über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände verankerten Höchstbusse für die Missachtung der Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke oder Tabak. Sie gilt nicht für Widerhandlungen gegen Artikel 4 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzes; für den Erlass der entsprechenden Strafbestimmungen sind die Kantone zuständig.

*Absatz 2:* Bei fahrlässiger Begehung ist die Höchststrafe Busse bis zu 20 000 Franken.

### *Art. 24* Ordnungswidrigkeiten

Es handelt sich dabei um eine Strafbestimmung, die praktisch in allen Bundesgesetzgebungen enthalten ist und die in der Regel angewendet wird, wenn der Tatbestand einer anderen Widerhandlung nicht erfüllt ist.

<sup>60</sup> SR 173.32

<sup>61</sup> SR 313.0

<sup>62</sup> SR 817.0

Sie ermöglicht einerseits die Bestrafung von Widerhandlungen gegen dieses Gesetz oder gegen eine seiner Ausführungsbestimmungen, deren Verletzung strafbar ist, andererseits die Bestrafung der Missachtung einer Verfügung, die unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels erlassen wurde (z.B. eine Verfügung, die eine illegale Werbung verbietet).

Die Höhe der Busse (bis zu 5 000 Franken) wird beibehalten. Sie entspricht dem Mass in anderen Bundesgesetzen. Zu beachten ist, dass geringfügige Widerhandlungen mit einer einfachen Verwarnung geahndet werden können.

#### *Art. 25* Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Wird eine Widerhandlung in einem Geschäftsbetrieb begangen und würde die Ermittlung strafbarer Personen im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässige Untersuchungsmassnahmen bedingen, kann nach Artikel 7 VStrR<sup>63</sup>, der infolge einer bisher fehlenden spezifischen Bestimmung im Alkoholgesetz zur Anwendung gelangte, die Behörde von der Verfolgung der strafbaren Personen absehen und an ihrer Stelle den Geschäftsbetrieb verurteilen. Mit der Erhöhung der Maximalbusse von 10 000 auf 40 000 Franken für Widerhandlungen gegen Werbe- und Einzelhandelsbestimmungen ist es angezeigt, im Alkoholgesetz eine spezialrechtliche Bestimmung aufzunehmen, welche Artikel 7 VStrR derogiert. Im Alkoholgesetz ist für Geschäftsbetriebe neu eine Busse von maximal 20 000 Franken vorgesehen. Diese spezialrechtliche Bestimmung rechtfertigt sich insbesondere deshalb, weil es gerade in der Werbebranche oft kaum oder nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand möglich ist, die Verantwortlichen für ein bestimmtes Werbeprojekt zu eruieren. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Spirituosen- und die Werbebranche häufig, manchmal auch auf internationaler Ebene, zusammenarbeiten und sich die Verantwortlichkeiten nur schwer abgrenzen lassen. Die strafrechtliche Verantwortung lässt sich daher oft kaum zuordnen.

Die Haftung des Geschäftsbetriebs bleibt subsidiär; dieser wird nur in Fällen belangt, in denen die strafbare Person im Unternehmen nicht ermittelt werden kann.

Die Bestimmung gilt für alle Widerhandlungen einschliesslich der Übertretungen.

Bei nicht erfolgter Zahlung der Busse kann nur eine Zwangsvollstreckung auf Pfändung vorgenommen werden (Artikel 43 Absatz 1 SchKG).<sup>64</sup> Die Umwandlung der Busse in eine Ersatzfreiheitsstrafe (Artikel 36 und 106 Absatz 5 StGB)<sup>65</sup> ist ausgeschlossen.

#### *Art. 26* Strafverfolgung

Diese Bestimmung erklärt das VStrR für anwendbar, soweit die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen ist. Die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (Artikel 2 VStrR)<sup>66</sup> gelten damit auch für das Alkoholgesetz.

<sup>63</sup> SR 313.0

<sup>64</sup> SR 281.1

<sup>65</sup> SR 311.0

<sup>66</sup> SR 313.0

Der Bundesrat bezeichnet die mit der Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen gegen dieses Gesetz betraute Behörde.

Vorbehalten ist die Zuständigkeit der Kantone für die Verfolgung und Beurteilung bestimmter Widerhandlungen, namentlich gegen die Bestimmungen im Einzelhandel (Artikel 6, 7, 8 und 11). Im Weiteren sind die Kantone für die Aufstellung von Strafbestimmungen wegen Widerhandlungen gegen die Bewilligungspflicht im Einzelhandel (Artikel 5 Absatz 1) sowie deren Verfolgung und Beurteilung zuständig. Demgegenüber ist für die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen die Bestimmung über die kostendeckenden Preise neu der Bund zuständig (vgl. Ausführungen zu Artikel 10).

## **7.2.10 10. Kapitel: Schuldbetreibung**

### *Art. 27*

Wird die Forderung der zuständigen Behörde nicht freiwillig bezahlt, so ist sie auf dem gleichen Wege zu vollstrecken wie private Ansprüche, nämlich durch Schuldbetreibung. Diese ist für alle Forderungen auf Geldzahlung sowie auf Sicherheitsleistung vorgesehen. In diesem Gesetz käme sie demnach zum Zug, wenn die geschuldete Forderung nicht freiwillig geleistet wird. Die eigentliche Zwangsvollstreckung für die Forderungen geschieht stets auf dem Wege der Betreibung auf Pfändung (Art. 42 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs; SchKG).<sup>67</sup> Die Betreibung auf Konkurs wird durch Artikel 43 SchKG für öffentliche Abgaben ausgeschlossen. Dies hindert allerdings nicht, dass in einem über einen Schuldner oder eine Schuldnerin bzw. über einen Bürgen oder eine Bürgin eröffneten Konkurs die Forderungen geltend gemacht werden können.

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

## **7.2.11 11. Kapitel: Schlussbestimmungen**

### *Art. 28*           Vollzug

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

<sup>67</sup> SR 281.1

### *Art. 29*            Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Die Totalrevision bedingt die Aufhebung des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932<sup>68</sup> und der Ausführungsbestimmungen. Die Aufhebung des Alkoholgesetzes erfolgt indessen im Rahmen des Spirituosensteuergesetzes.<sup>69</sup>

Der Erlass des vorliegenden Entwurfs bedingt die Anpassung mehrerer anderer Bundeserlasse. Die Änderungen werden im Anhang aufgeführt.

Das Bundesgesetz vom 24. März 2006<sup>70</sup> über Radio und Fernsehen verweist in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b auf das Alkoholgesetz. Da dieses Gesetz aufgehoben wird, muss der Verweis entsprechend angepasst werden.

In der Übergangsbestimmung des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992<sup>71</sup> ist vorgesehen, dass der Bundesrat bis zum Erlass besonderer Bestimmungen über Werbesehränkungen im Lebensmittelgesetz die Werbung für alkoholische Getränke, welche sich speziell an die Jugend richtet, einschränken kann. Die bisherigen lebensmittelrechtlichen Werbesehränkungen betreffend alkoholische Getränke (Art. 11 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung<sup>72</sup>) werden neu im Alkoholgesetz geregelt. Die entsprechende Strafbestimmung im Lebensmittelgesetz ist daher anzupassen. Aus den gleichen Überlegungen ist auch die Übergangsbestimmung (Art. 60) anzupassen. Gleichzeitig wird die Terminologie der beiden Gesetzen harmonisiert.

Artikel 11 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 23. März 2001<sup>73</sup> über das Gewerbe der Reisenden verbietet den Vertrieb von alkoholischen Getränken durch Reisende und enthält einen Vorbehalt zugunsten des Alkoholgesetzes. Da im Alkoholgesetz kein entsprechendes Verbot mehr besteht, ist diese Bestimmung aufzuheben. Die Aufhebung dieser Bestimmung bedingt eine sprachliche Bereinigung von Artikel 11 Absatz 2.

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

### *Art. 30*            Übergangsbestimmungen

Aus Gründen der Rechtssicherheit werden rechtskräftig erlassene Verfügungen durch das neue Recht nicht berührt. Auf laufende Beschwerdeverfahren ist indessen das neue Recht anwendbar.

### *Art. 31*            Koordination mit dem Spirituosensteuergesetz

Es ist vorgesehen, die Bestimmungen des geltenden Alkoholgesetzes künftig in zwei Gesetze zu trennen. Während die Handels- und Werbebestimmungen sowie der Jugendschutz im vorliegenden Gesetz geregelt werden, wird die Herstellung und

68    SR 680

69    SR

70    SR 784.40

71    SR 817.0

72    SR 817.02

73    SR 943.1



Besteuerung der Spirituosen und des Ethanol in das Spirituosensteuergesetz überführt.

Bei Artikel 31 handelt es sich um eine technische Auffangbestimmung. Mit dem Spirituosensteuergesetz wird das bisherige Alkoholgesetz vollständig aufgehoben. Sollte nun (z.B. wegen der Ablehnung in einer Referendumsabstimmung) das neue Spirituosensteuergesetz 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 Spirituosensteuer treffen zu können. Eine entsprechende Lösung für das Alkoholgesetz ist auch im Entwurf des Spirituosensteuergesetzes vorgesehen.

#### *Art. 32*            Referendum und Inkrafttreten

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

## **8 Auswirkungen**

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

Die im Alkoholgesetz zusammengefassten eidgenössischen Handelsbeschränkungen werden zugunsten kantonaler Regelungsmöglichkeiten leicht reduziert; die Vollzugszuständigkeit der Kantone unter Aufsicht des Bundes bleibt jedoch grundsätzlich unverändert. Die Ausdehnung der Handelsbeschränkungen auf Bier und Wein dürfte für die Kantone Mehraufwendungen nach sich ziehen. Hinzu kommt, dass der Bund den Handel neu für alle alkoholischen Getränke als bewilligungspflichtig erklärt, was indes den Regelungen der meisten Kantone entspricht und deshalb für diese keinen Mehraufwand nach sich ziehen dürfte. Die Kontrolle des Kostendeckungsprinzips soll neu durch den Bund erfolgen. Insgesamt dürften diese Neuerungen bei den Kantonen zu leicht geringeren personellen bzw. finanziellen Aufwendungen führen. Beim Bund dürften die personellen und damit die finanziellen Aufwendungen leicht zunehmen.

Die Einhaltung der eidgenössischen Werbebeschränkungen sollen neu nicht nur hinsichtlich der Spirituosen sondern auch hinsichtlich Bier und Wein durch den Bund kontrolliert werden. Damit schafft der Bund die Voraussetzungen für ein einheitliches Werbegebiet Schweiz. Heute gilt dies nur für die Spirituosen; der Bund kontrolliert die Einhaltung der entsprechenden Werbebeschränkungen derzeit mit rund zwei Vollzeitstellen.

*Mit Rücksicht auf den Entscheid der Eidgenössischen Räte hinsichtlich der Radio- und Fernsehwerbung sieht der Bundesrat von einem Vorschlag ab, Spirituosen, Bier und Wein konsequent einheitlichen Werbebestimmungen zu unterstellen. Die Spirituosen sollen weiterhin strengeren Werbebeschränkungen unterliegen als Bier und Wein. Die Werbebestimmungen für Spirituosen orientieren sich am Alkoholgesetz, die Werbebestimmungen für Bier und Wein am Lebensmittelrecht.*

Aufgrund seiner gesundheitspolitischen Ausrichtung soll Art. 43a AlkG des geltenden Alkoholgesetzes ins neue Alkoholgesetz überführt werden. Mit der neuen Kann-Formulierung wird klargestellt, dass es sich hierbei *nicht* um eine Förderverpflichtung handelt. Der bisherige Aufwand von rund 2.5 Mio. Franken pro Jahr soll unverändert beibehalten werden.

Der Vollzug des Alkoholgesetzes wird nicht für die Kantone, wohl aber für den Bund Mehrkosten nach sich ziehen – zumindest in einer Anfangsphase. Im Sinne einer groben Schätzung ist aber davon auszugehen, dass sich das neue Gesetz nach der Einführungsphase verwaltungsintern mit ca. fünf bis sieben Vollzeitstellen vollziehen lässt. Die Kosten des Vollzugs sollen durch die Einnahmen aus der Spirituosensteuer gedeckt werden.

## **8.2 Auswirkungen auf die Informatik**

Der Vollzug des Alkoholgesetzes wird keine besonderen Auswirkungen auf die Informatik haben.

## **8.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Die Zusammenführung der für alle alkoholischen Getränken geltenden Handels- und Werbebestimmungen in einem Gesetz wird Erleichterungen im Verkehr zwischen Bund und betroffenen Branchen bringen und die Rechtssicherheit erhöhen.

Die bisherigen eidgenössischen Handelsbestimmungen für Spirituosen werden reduziert; die neuen Bestimmungen gelten gleichermassen für alle alkoholischen Getränke. Die teilweise Abkehr von flächendeckend wirkenden Beschränkungen schafft Raum für punktuelle, den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragende Lösungen.

Was bereits für die Werbung in Radio und Fernsehen gilt, soll neu auch für die auf andern Wegen erfolgende Werbung für alkoholische Getränke gelten: Die Zuständigkeit für Beratung und Kontrolle wird in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes zurückgeführt. Damit wird eine schweizweit einheitliche Anwendung der für alkoholische Getränke geltenden Werbebestimmungen erzielt, was entsprechende Entlastungen der Wirtschaft erwarten lässt.

Eine Vorstudie im Auftrag von SECO und EAV über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen möglicher Massnahmen gegen Billigstpreise ist abgeschlossen. Die Ergebnisse sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen (siehe vorne, Ziff. 6.3).

## **9 Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 2007-2011 (BBl 2008 820) als weiteres Geschäft angekündigt.

## **10 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen**

**Abkommen vom 11. Oktober 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die**

## **Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Gemeinschaftsprogramm Media 2007<sup>74</sup>**

Das europäische Recht erlaubt Fernsehwerbung für alkoholische Getränke (Art. 15 der europäischen Richtlinie «Audiovisuelle Mediendienste»<sup>75</sup>; SMA).

In der Schweiz ist Fernsehwerbung für alkoholische Getränke, die dem Alkoholverbot unterstehen, verboten (Art. 10 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 24. März 2006<sup>76</sup> über Radio und Fernsehen; RTVG).

Am 12. Juni 2009 wurde das Media-Abkommen 2007-2013 von den eidgenössischen Räten verabschiedet.

Die europäische Regelung unterstellt die ausländischen Werbefenster der jeweiligen Gesetzgebung ihres Ursprungslandes.

Anhang I des Abkommens räumt allerdings der Schweiz das Recht ein, ausländische Werbefenster mit einem Verbot zu belegen, unter der Voraussetzung, dass sich das Verbot durch das öffentliche Interesse rechtfertigt, gegenüber dem angestrebten Ziel verhältnismässig und nicht diskriminierend ist.

Das Verbot der Fernsehwerbung für gebrannte Wasser wird infolgedessen auch gegenüber den ausländischen Veranstaltern aufrechterhalten werden können.

Der vorliegende Gesetzesentwurf widerspricht diesem Abkommen in keiner Weise und betrifft keine anderen von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen.

## **11 Rechtliche Grundlagen**

### **11.1 Verfassungsmässigkeit**

Das neue Gesetz stützt sich auf die Artikel 95 Absatz 1, 105 und Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a BV.<sup>77</sup>

Artikel 95 Absatz 1 ermächtigt den Bund zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. Diese Bestimmung deckt namentlich polizeilich motivierte Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit. Zu den Polizeigütern im Sinne des öffentlichen Rechts gehört auch die öffentliche Gesundheit.

Artikel 105 BV erteilt dem Bund die Befugnis, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über Herstellung, Einfuhr, Reinigung und Verkauf gebrannter Wasser zu erlassen. Gleichzeitig verpflichtet dieser Artikel den Gesetzgeber, den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen. Aus dieser Bestimmung ergibt sich namentlich auch das Recht und die Pflicht, den Handel mit gebrannten Wassern – und damit auch die Werbung für diesen Handel – allen Beschränkungen

<sup>74</sup> SR **0.784.405.226.8**

<sup>75</sup> Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl L 298 vom 17.10.1989, S. 23, geändert durch die Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007, ABl L 332 vom 18.12.2007, S. 27.

<sup>76</sup> SR **784.40**

<sup>77</sup> SR **101**

zu unterwerfen, die notwendig sind, um dem problematischen Konsum entgegenzutreten, insbesondere auch die Kinder und Jugendlichen vor dem Alkoholkonsum zu schützen. Einschränkungen der in Artikel 94 BV gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit werden damit in Bezug auf die gebrannten Wasser in besonderer Weise legitimiert.

Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a BV bildet die Grundlage für gesundheitspolitisch orientierte Handelsbeschränkungen, die nach dem neuen Gesetz auch für die übrigen alkoholhaltigen Getränke wie Wein und Bier gelten sollen.

## **11.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Der Gesetzesentwurf enthält verschiedene Bestimmungen über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Es handelt sich vor allem um Bereiche, die aufgrund eines geänderten wirtschaftlichen Umfelds rasch geändert werden müssen. Rechtsetzungsbefugnisse sollen sowohl an den Bundesrat als auch an das EFD delegiert werden können. Die nachfolgend aufgeführten delegierten Rechtsetzungsbefugnisse werden zu keinen wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 BV führen.

### **11.2.1 Delegation an den Bundesrat**

Das Alkoholgesetz delegiert die Rechtsetzung in folgenden Bereichen an den Bundesrat:

- Regelung der Einzelheiten für Testkäufe (Art. 9 Abs. 2);
- Kriterien zur Berechnung des kostendeckenden Preises (Art. 10 Abs. 2);
- Konkretisierende Bestimmungen im Bereich Datenschutz (Art. 20 Abs. 2);
- Datenbekanntgabe an inländische Behörden (Art. 21 Abs. 3);
- Erlass der Ausführungsbestimmungen und Vollzug (Art. 28 Abs. 1 und 2);
- Koordination mit dem Spirituosensteuergesetz (Art. 31);
- Inkrafttreten (Art. 32 Abs. 2).

### **11.2.2 Delegation an das EFD**

Die Rechtsetzung wird in folgenden Bereichen an das EFD delegiert:

- Ausnahmen für Verzugszinse (Art. 16 Abs. 3);
- Festlegung der Zinssätze (Art. 16 Abs. 4).

## **12 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts**

Vgl. Ausführungen zu Artikel 29.

## **Anhang: Material- und Literaturverzeichnis**

Alkohol in Zahlen 2009, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV, Bern, 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: 6.11.2009).

Altes Merkblatt «Kostendeckende Preise», 2002, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV, Bern.

Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (BBl 2006 8233).

Epiney, Astrid/Metz, Beatrice, 2009, Zur Vereinbarkeit eines gesetzlichen Mindestpreises für Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg.

Epiney, Astrid/Pirker, Benedikt, 2009, Zur Vereinbarkeit ausgewählter Modelle von Lenkungsabgaben auf Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg.

Jositsch, Daniel, 2008, Kurzgutachten – Die Zulässigkeit von Testkäufen Jugendlicher, Zürich.

Institut LINK, 2009, Comportements de consommation et d'achat de boissons alcoolisées chez les jeunes de 16 à 34 ans en Suisse, Lausanne.

Nationales Programm Alkohol 2008-2012 (NPA), 2008, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bern.

Notari, Luca/Delgrande, Jordan M./Maffli, E. (Sucht Info Schweiz), 2009, Zusammenfassende Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007, 2002, 1997 und 1992 hinsichtlich des Konsums von Tabak, Alkohol, Medikamenten und illegalen Drogen, Lausanne.

Rehm, Jürgen/Roerecke, Michael/Patra, Jayadeep (ISGF), 2006, Alcohol-attributable mortality and burden of disease in Switzerland – Epidemiology and recommendations for alcohol policy, Zürich.

Labhart, Florian/Notari, Luca/Delgrande, Jordan M. (Sucht Info Schweiz), 2010, Du montant monétaire relatif à la consommation d'alcool des mineurs en Suisse en 2007, Lausanne.

ScHARR University of Sheffield, 2008, Alcohol pricing and promotion effects on consumption and harm. Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion, Part A: Systematic Review. Project Report for the Department of Health, Sheffield, publiziert unter:

[www.dh.gov.uk/en/Publichealth/Healthimprovement/Alcoholmisuse/DH\\_4001740](http://www.dh.gov.uk/en/Publichealth/Healthimprovement/Alcoholmisuse/DH_4001740)  
(Stand: 4.5.2010)

Stucki, Stephanie/Scheuber, Nathalie/Straccia, Claudio/Tichelli, Emmanuel/Rihs-Middel, Margaret, 2009, Übersicht zu Alkoholtstkäufen in der Schweiz 2000 bis 2008. Abschlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV), Bern.

Wicki, Matthias/Gmel, Gerhard (Sucht Info Schweiz), 2009, Alkohol-Intoxikationen Jugendlicher und junger Erwachsener. Ein Update der Sekundäranalyse der Daten Schweizer Hospitäler bis 2007, Lausanne.