

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Oktober 2010

1473. Totalrevision des Alkoholgesetzes (Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat am 30. Juni 2010 das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) eröffnet. Die Revisionsvorlage umfasst zwei Erlasse, da die Regelungen betreffend Erhebung und Kontrolle der Verbrauchssteuer auf Spirituosen und auf zum menschlichen Konsum bestimmtem Ethanol in ein neues Bundesgesetz über die Besteuerung von Spirituosen und Ethanol (Spirituosensteuergesetz; SStG) überführt werden sollen. Die Vorschriften für die Regulierung des Marktes mit alkoholischen Getränken verbleiben hingegen im Alkoholgesetz (AlkG), in das überdies auch gewisse bisher in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) enthaltene Bestimmungen betreffend alkoholische Getränke integriert werden. Die Schaffung zweier Gesetze und die dadurch bewirkte Trennung der fiskalpolitischen von den gesundheitspolitischen Zielen ist zu begrüssen.

Während das bisherige Alkoholgesetz zahlreiche nur für Spirituosen geltende Handelsverbote kannte, bezweckt der Entwurf für ein neues AlkG eine grundsätzliche Vereinheitlichung der Handelsbestimmungen. So wird beispielsweise die Abgabe an unbeaufsichtigten Automaten oder die unentgeltliche Abgabe durch Verteilen von Warenmuster usw. für sämtliche alkoholischen Getränke verboten. Weiterhin unterschiedlich geregelt wird demgegenüber die Werbung für Spirituosen und übrige alkoholische Produkte (insbesondere Bier und Wein). Während die Werbebestimmungen bei den übrigen alkoholischen Produkten auf den Kinder- und Jugendschutz ausgerichtet sind, gelten für Spirituosen weitreichendere und auch strengere Bestimmungen. Beispielsweise muss Werbung für Spirituosen (wie bisher) sachlich und auf das Produkt und dessen Eigenschaften bezogen sein. Unzulässig wäre somit Werbung, die ein besonderes Lebensgefühl vermitteln will. Sowohl bezüglich Handel als auch bezüglich Werbung verzichtet der Bund jedoch auf eine abschliessende Regelung; die Kantone sind zuständig für den Erlass weitergehender Vorschriften, im Falle der Werbebestimmungen allerdings begrenzt auf örtliche Beschränkungen. Schliesslich sieht das neue AlkG ergänzend zum bisherigen Recht Massnahmen vor, mit denen neu aufgetretene Problemstellungen wie beispielsweise der exzessive Alkoholkonsum an Wochenenden (durch ein auf Wochenenden beschränktes Verbot von Lockvogelangeboten für Bier und Wein)

oder die ungenügende Befolgung des Abgabeverbots von alkoholischen Getränken an 16- bzw. 18-Jährige (durch ein Weitergabeverbot und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Testkäufe) angegangen werden sollen. Insgesamt sind die Bestimmungen des neuen AlkG zu begrüßen. Die Zusammenführung der Bestimmungen betreffend Handel mit und Werbung für alle alkoholischen Getränke im AlkG beseitigt gesetzgeberische Doppelspurigkeiten, verbessert dadurch die Überschaubarkeit und schafft mehr Rechtssicherheit. Die neu vorgesehenen Massnahmen dienen zudem einer besseren Durchsetzung des Jugendschutzes. Nicht unproblematisch erscheinen allerdings die im neuen AlkG nun ausdrücklich geregelten Testkäufe. Gerade der Vergleich mit der Regelung in Art. 4 des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE), wo vergleichbare Massnahmen vom Verdacht auf besonders schwere Straftaten abhängig gemacht werden, lässt Zweifel daran aufkommen, ob Testkäufe zur Prüfung der Einhaltung eines Abgabeverbots von alkoholischen Getränken an Jugendliche ein verhältnismässiges Mittel darstellen. Wenn bei der Durchsetzung des Abgabeverbots von alkoholischen Getränken an Jugendliche Handlungsbedarf besteht, so wären Alternativen, wie beispielsweise die Einführung einer Ausweispflicht, vertieft zu prüfen.

Obwohl das SStG konsequent auf die fiskalischen Interessen des Bundes ausgerichtet wird, wird dem gesundheitspolitischen Motiv der Spirituosensteuer weiterhin Rechnung getragen, indem die Festsetzung ihrer Höhe ausdrücklich von gesundheitspolitischen Überlegungen abhängig gemacht wird. Mit dem SStG soll sodann der Spirituosen- und Ethanolmarkt liberalisiert werden: Von Bedeutung ist in erster Linie der Verzicht auf das bisher vom Bund beanspruchte und von der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) wahrgenommene Importmonopol auf Ethanol. Neben diesem Monopol verzichtet der Bund auch auf das Monopol zur Herstellung von Ethanol und auf das Monopol zur Herstellung von Spirituosen. Mit diesen Massnahmen werden die schweizerischen Marktverhältnisse denjenigen der meisten anderen europäischen Staaten angeglichen. Die Herstellerinnen und Hersteller sollen inskünftig nicht mehr ein langwieriges Konzessionsverfahren durchlaufen müssen. Es soll genügen, dass sie ihre Tätigkeit beim Bund anmelden und damit als Berechtigte in einem öffentlich zugänglichen Alkoholregister aufgeführt sind. Zudem soll das System zur Erhebung der Spirituosensteuer grundlegend entschlackt werden. Auch die Bestimmungen des SStG sind grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere ist richtig, dass bei der Festsetzung der Spirituosensteuer weiterhin auf die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes geachtet wird. Zu begrüßen sind sodann auch die vorgesehene Liberalisierung des Spirituosen- und Ethanolmarktes und die Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustell-
adresse: Eidgenössische Alkoholverwaltung, Totalrevision, Länggass-
strasse 35, 3000 Bern 9):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur geplan-
ten Totalrevision des Alkoholgesetzes und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Schaffung von zwei neuen Erlassen (Spirituosensteuergesetz [SStG] und Alkoholgesetz [AlkG]) und die damit bewirkte Trennung der fiskal- von den gesundheitspolitischen Zielsetzungen wird ausdrücklich begrüsst. Mit dieser Lösung lassen sich im Bereich der Spirituosensteuer Konflikte zwischen fiskal- bzw. gesundheitspolitischen Zielen vermindern und im Bereich des Marktes mit alkoholischen Getränken eine kohärente Regulierungspolitik sicherstellen. Die jeweiligen Themenbereiche sind unterschiedlich und haben auch andere Stossrichtungen. Zudem ist zwar der Geltungsbereich der beiden neuen Erlasse teilweise identisch, die Rechtsunterworfenen und auch die mit den Vollzugsaufgaben betrauten Stellen sind aber nicht die gleichen. Damit stellt die Trennung der Erlasse für die Anwender eine Vereinfachung dar.

Die weitgehende Vereinheitlichung der Bestimmungen über alkoholische Getränke im neuen AlkG und die sich daraus sowohl für die rechtsanwendenden Behörden als auch für die Privaten ergebende leichtere Überschaubarkeit der gesamten Rechtsmaterie sind zu begrüßen. Grundsätzlich zu begrüßen sind sodann auch die ergänzenden Massnahmen für die in den letzten Jahren neu zutage getretenen Problemstellungen. Diese Massnahmen tragen der Forderung nach einem verstärkten Jugendschutz Rechnung. Ausdrücklich begrüßen wir die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Verschärfung des Weitergabeverbots. Hingegen ist das Instrument der Testkäufe nochmals kritisch zu hinterfragen. Nicht vollständig zu überzeugen vermag auch das auf das Wochenende beschränkte Verbot von Lockvogelangeboten für Bier und Wein. Stellen Lockvogelangebote auch für Bier und Wein im Hinblick auf den Jugendschutz tatsächlich ein Problem dar, sind sie grundsätzlich zu verbieten; falls nicht, ist auf die entsprechende Regelung ganz zu verzichten. Bedauerlich ist sodann, dass im Alkoholgesetz selber keine Grundlage für weiter gehende Präventionsmassnahmen geschaffen wird; hier wird, wie in den Vernehmlassungsunterlagen angekündigt, darauf zu achten sein, dass die Alkoholprävention im Präventionsgesetz geregelt wird.

Hinsichtlich SStG begrüßen wir, dass bei der Festsetzung der Höhe der Spirituosensteuer weiterhin die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes beachtet werden sollen. Auch die Liberalisierung des Spirituosen- und Ethanolmarkts und die dadurch bewirkte Angleichung der schweizerischen Marktverhältnisse an diejenigen fast aller europäischen Staaten erscheint sinnvoll. Zentral ist diesbezüglich, dass der Anteil der Kantone am Reinertrag aus der Besteuerung von Spirituosen und Ethanol, wie im Erläuternden Bericht in Aussicht gestellt, mindestens im bisherigen Umfang gewährleistet bleibt.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

a) Alkoholgesetz

Art. 1 Abs. 1: Zweck

Antrag: Es sei die folgende Formulierung zu übernehmen: «Dieses Gesetz bezweckt die Förderung des verantwortungsvollen Umganges mit alkoholischen Getränken.»

Diese Formulierung drückt die Absicht des Gesetzgebers besser aus.

Art. 2 Bst. f: Begriffe

Antrag: Es sei die folgende Formulierung zu übernehmen: «... die Vorschriften über das Abgabalter.»

Art. 6 Abs. 1 Bst. a: Einzelhandel

Antrag: Das Wort «unbeaufsichtigte» sei zu streichen.

Heute gibt es keine beaufsichtigten Automaten mehr. Sollte eine Aufsicht vorhanden sein, so kann diese selbst, ohne Einsatz eines Automaten, verkaufen.

Art. 8 Abs. 2: Abgabebeschränkungen

Antrag: Es sei folgende Formulierung zu übernehmen: «Die Abgabe ist auch dann verboten, wenn sie kostenlos erfolgt. Vom Verbot ausgenommen ist die Abgabe durch die Inhaberin oder den Inhaber der elterlichen Sorge.»

Die Verhinderung der entgeltlichen oder unentgeltlichen Weitergabe von Alkohol an unter 16- bzw. von Spirituosen an unter 18-Jährige ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Indessen weist die im Entwurf des AlkG gewählte Formulierung Schwächen auf. So wird in der Praxis nur sehr schwer nachweisbar sein, dass die Abgabe mit dem «unmittelbaren Zweck» der Umgehung des Verkaufsverbots erfolgte. Es ist auch unklar, welche Sachverhalte von der Formulierung tatsächlich erfasst werden.

Art. 9: Testkäufe

Der Vergleich mit der Regelung in Art. 4 des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE), wo vergleichbare Massnahmen vom Verdacht auf besonders schwere Straftaten abhängig gemacht werden, lässt Zweifel daran aufkommen, ob Testkäufe zur Prüfung der Einhaltung eines Abgabeverbots von alkoholischen Getränken an Jugendliche ein verhältnismässiges Mittel darstellen. Wenn bei der Durchsetzung des Abgabeverbots von alkoholischen Getränken an Jugendliche Handlungsbedarf besteht, so wären Alternativen, wie beispielsweise die Einführung einer Ausweispflicht, vertieft zu prüfen.

Art. 14: Fälligkeit von Geldforderungen

Antrag: Es seien die Worte: «Bussen und sonstige» zu streichen.

Bezüglich Strafen und Strafvollzug gelten die besonderen Bestimmungen des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (StGB) bzw. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR). Art. 14 AlkG sollte sich daher auf Geldforderungen beschränken.

Art. 15: Zahlungsfrist

Antrag: Es seien die Worte: «Bussen und sonstige» zu streichen.

Für die Aufnahme besonderer Zahlungsfristen für Bussen besteht in diesem Gesetz kein Anlass. Art. 15 AlkG sollte sich ebenfalls auf Geldforderungen beschränken.

Art. 16: Zinsen

Durch die Streichung der Bussen aus Art. 14 und Art. 15 AlkG würde auch der missverständliche Art. 16 AlkG klar, der in der heutigen Fassung so verstanden werden könnte, dass auch Bussen zu verzinsen sind. Dies würde eine nicht gerechtfertigte Ausnahme vom bestehenden strafrechtlichen System darstellen.

Art. 17 Abs. 2: Verjährung

Antrag: Art. 17 Abs. 2 sei zu streichen.

Diese Bestimmung ist überflüssig, da die allgemeinen Bestimmungen des StGB und des VStrR gelten.

Art. 18: Stundung und Erlass

Antrag: Es seien die Worte: «Ersatzforderungen und» zu streichen.

Der Begriff «Ersatzforderungen» stammt aus dem Allgemeinen Teil des StGB und ist aus Art. 18 AlkG ersatzlos zu streichen. Was im StGB geregelt ist, braucht in der Nebenstrafgesetzgebung nicht nochmals festgehalten zu werden.

Art. 24: Ordnungswidrigkeiten

Zu bedenken ist, ob es nicht zielführender wäre, wenn die Verwaltungsbehörde, anstatt sofort strafrechtliche Massnahmen zu ergreifen, zunächst durch eine – allenfalls kostenpflichtige – Verfügungsverfügung die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes innert einer anzusetzenden Frist fordert, verbunden mit Strafandrohung nach Art. 292 StGB. Dies ist allenfalls wirksamer, effizienter und sachbezogener als die Formulierung spezifischer Straftatbestände.

Art. 25: Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Die Schaffung eines eigenen Unternehmungsstrafrechts ist nicht erforderlich. Vielmehr ist unter Hinweis auf Art. 102 Abs. 1 StGB festzuhalten, dass bei Widerhandlungen gegen diese Gesetzgebung auch Übertretungen dem Unternehmen zugerechnet werden und dass in diesem Fall das Unternehmen mit Busse bis Fr. 20'000 bestraft wird.

b) Spirituosensteuergesetz

Art. 3 Bst. c: Begriffe

Alcopops weisen in der Regel einen Alkoholgehalt von weniger als 18 Volumenprozent auf. Da gemäss Art. 3 Bst. c SStG alkoholische Erzeugnisse, die durch Destillation oder andere technische Verfahren gewonnenes Ethanol enthalten, als Spirituosen gelten, gehen wir davon aus, dass die Alcopops in diesem Begriff enthalten sind.

Art. 21: Steueranmeldung und Steuerveranlagung

Fragwürdig erscheint die Pflicht der Herstellerinnen und Hersteller, ihre Produktion monatlich der zuständigen Behörde anzumelden. Eine quartalsweise Übermittlung der Monatsproduktionszahlen (analog zur Mehrwertsteuer-Abrechnung) würde nicht nur eine Entlastung für die Unternehmen, sondern auch für die zuständige Behörde mit sich bringen. Im Sinne der mit der Totalrevision angestrebten administrativen Erleichterung ist auch der in Abs. 4 vorgesehene elektronische Datenaustausch rasch einzuführen.

Art. 40 Abs. 3 und 4: Amtshilfe

Antrag: Es seien Art. 40 Abs. 3 und 4 zu streichen.

Diese Regelungen sind ersatzlos zu streichen. Es geht nicht an, im SStG Spezialvorschriften für Zeuginnen und Zeugen sowie Zeugnisverweigerungsrechte einzuführen. Dies führt zu einer Zersplitterung des Rechtssystems. Die entsprechenden Regelungen haben in den allgemeinen Gesetzen, insbesondere der StPO und dem VStrR, zu erfolgen.

Art. 44 Abs. 1: Hinterziehung oder Gefährdung der Steuer

Antrag: Für das Fahrlässigkeitsdelikt sei ein eigener Absatz zu bilden.

Vorsatz- und Fahrlässigkeitsdelikte sind nicht im selben Absatz zu regeln.

Abs. 2:

Antrag: Es sei die Busse grundsätzlich nach dem erzielten Steuervorteil zu bemessen.

Abs. 3:

Antrag: Die fahrlässige Handlung sei als eigener Absatz zu formulieren.

Die Strafandrohung von Fr. 300000 bzw. Fr. 100000 für fahrlässig begangene Übertretungen im Steuerbereich erscheint zudem ausserordentlich hoch, zumal ja auch noch Nachsteuern zu zahlen sind.

Abs. 4 (sowie Art. 46):

Die Umschreibung der erschwerenden Umstände in einem eigenen Artikel (Art. 46) erscheint kompliziert. Durch den Nachsatz wird ausserdem ein Delikt geschaffen, das sowohl als Übertretung wie auch als Vergehen bestraft werden kann. Das ist zu vermeiden. Liegen erschwerende Umstände im Sinne von Art. 46 vor, so ist die Sanktion Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

Die Umschreibung der erschwerenden Umstände in Art. 46 entspricht im Übrigen nicht gängigen Formulierungen. Beispielsweise wird der Begriff gewohnheitsmässig (lit. a) im Strafrecht nicht verwendet. Die erschwerenden Umstände sind in Abs. 4 von Art. 44 unter Verwendung gängiger Formulierungen genauer auszuführen.

Art. 45 Hehlerei

Der Begriff der Hehlerei ist ein strafrechtlich definierter Begriff, der hier nicht zur Anwendung gelangen sollte. Es ist ein anderer Begriff zu suchen.

Für Abs. 2 gelten dieselben Bemerkungen wie für Art. 44.

Art. 48 Abs. 1: Missachtung der Kontrollvorschriften

Antrag: Es seien die Worte: «bis zu 10000 Franken» zu streichen.

Der Bussenrahmen gemäss StGB geht bis zu Fr. 10000. Es ist nicht erforderlich, diesen hier aufzuführen.

Art. 48 Abs. 2: Missachtung der Kontrollvorschriften

Antrag: Für die geringfügige Widerhandlung sei ein eigener Absatz zu bilden.

Mit der geringfügigen Widerhandlung wird ein neuer Tatbestand eingeführt; er ist in einem eigenen Absatz aufzuführen.

Art. 49: Ordnungswidrigkeiten

Antrag: Für die geringfügige Widerhandlung sei ein eigener Absatz zu bilden.

Auch hier gilt das zu Art. 24 AlkG Gesagte.

Art. 50: Versuch

Antrag: Der Artikel sei ersatzlos zu streichen.

Der Versuch einer Übertretung ist nach dem allgemeinen Strafrecht nicht strafbar. Es besteht kein Anlass, in der vorliegenden Spezialmaterie eine abweichende Regelung zu treffen.

Art. 53 Abs. 3: Strafverfolgung

Antrag: Es sei die folgende Formulierung zu übernehmen: «Die Zollverwaltung ist zuständig für die Verfolgung und Beurteilung ... aufgedeckter Widerhandlungen sowie für die Vollstreckung dieser Strafen.»

Die Formulierung «Der Bundesrat beauftragt» ist überflüssig. Vielmehr ist bereits im Gesetz festzuhalten, dass bei geringfügigen Widerhandlungen, die von den Zollorganen aufgedeckt wurden, Verfolgung und Beurteilung sowie die Vollstreckung der Strafen in die Zuständigkeit der Zollverwaltung fallen.

3. Fragenkatalog

Im Übrigen verweisen wir auf den ausgefüllten Fragenkatalog, der diesem Schreiben beiliegt.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi