



16.033

**Botschaft
zur Teilrevision des Bundesgesetzes
über die gebrannten Wasser
(Alkoholgesetz)**

vom 6. April 2016

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Alkoholgesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. April 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die vorliegende Teilrevision nimmt die unbestrittenen Inhalte der Totalrevision des Alkoholgesetzes auf, die Ende 2015 abgeschrieben worden ist. Es sind dies die Integration der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) in die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), die Privatisierung des Profitcenters Alcosuisse und die Liberalisierung des Ethanolmarktes.

Ausgangslage

Das Alkoholgesetz stammt aus dem Jahr 1932 und gehört zu den ältesten Gesetzen des Bundes. Am 25. Januar 2012 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision des Alkoholgesetzes. Die eidgenössischen Räte haben sich eingehend mit den Entwürfen zu einem Spirituosensteuer- sowie einem Alkoholhandelsgesetz auseinandergesetzt. Auf breite Zustimmung stiessen die Rechtsgrundlagen für die Reorganisation der EAV, bestehend aus der Integration der EAV in die EZV und der Privatisierung des Profitcenters Alcosuisse, sowie für die Liberalisierung des Ethanolmarktes. Auf Widerstand stiessen demgegenüber Optimierungen insbesondere bei der Besteuerung.

Nach rund vier Jahren Beratung schrieben die eidgenössischen Räte die Totalrevision des Alkoholgesetzes schliesslich aufgrund unüberwindbarer Differenzen in der Wintersession 2015 ab. Dabei hielten sie jedoch fest, dass sie die rasche Vorlage einer Teilrevision mit den unbestrittenen Teilen der Totalrevision des Alkoholgesetzes (Integration der EAV in die EZV, Privatisierung von Alcosuisse sowie Liberalisierung des Ethanolmarktes) begrüssen würden.

Inhalt der Vorlage

Mit der vorliegenden Botschaft entspricht der Bundesrat diesem Anliegen, damit die Reorganisationsprojekte baldmöglichst realisiert und der Ethanolmarkt sodann liberalisiert werden kann.

Die mit der Botschaft beantragten Änderungen wurden inhaltlich weitgehend unverändert aus der Botschaft zur Totalrevision des Alkoholgesetzes übernommen. Änderungen finden sich insbesondere bei den Grundlagen für die Privatisierung von Alcosuisse: Erkenntnisse aus den laufenden Vorarbeiten ermöglichen es, engere Rechtsgrundlagen vorzusehen, in denen ursprünglich vorgesehene, alternative Vorgehen nicht mehr enthalten sind.

Auf diese Teilrevision soll eine weitere Teilrevision folgen. Sie wird Anliegen der Kantone und interessierter Kreise (Spirituosenbranche, Prävention, Landwirtschaft) Rechnung tragen. Mit den entsprechenden Vorarbeiten wurde bereits begonnen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3650
Verzeichnis der Abkürzungen	3652
1 Grundzüge der Vorlage	3654
1.1 Ausgangslage	3654
1.1.1 Gescheiterte Totalrevision	3654
1.1.2 Bedarf nach einer ersten Teilrevision	3655
1.1.3 Bedarf nach einer zweiten Teilrevision	3658
1.2 Die beantragte Neuregelung	3659
1.2.1 Verzicht auf eine Wiederholung der Vernehmlassung	3659
1.2.2 Anpassungen	3660
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	3665
3 Auswirkungen	3682
3.1 Auswirkungen auf den Bund	3682
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	3682
3.1.2 Personelle Auswirkungen	3684
3.1.3 Auswirkungen auf die Informatik	3685
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	3686
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	3686
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt	3687
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den nationalen Strategien des Bundesrats	3687
5 Rechtliche Aspekte	3687
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	3687
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	3688
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	3688
Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) (Entwurf)	3691

Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O	am angeführten Ort
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
a. i.	ad interim
AlkG	Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932 (SR 680)
BBl	Bundesblatt
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BStG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Biersteuer (Biersteuergesetz, SR 641.411)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
COMEAV	Uniface-basierte Informatiklösung der EAV (Kernapplikation)
E-AlkHG	Entwurf des Alkoholhandelsgesetz (abgeschrieben) [BBl 2012 1493]
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 4. Januar 1960 (engl. European Free Trade Agreement) [SR 0.632.31]
E- SpStG	Entwurf des Spirituosensteuergesetzes (abgeschrieben) [BBl 2012 1467]
ERP	Enterprise-Resource-Planning
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GSP	Generalized System of Preferences
HR	Human Resources
IT	Informationstechnologie
KMU	Kleine mittelständische Unternehmen
MessMV	Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006 (SR 941.210)
MinöStG	Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (SR 641.61)
OR	Obligationenrecht (SR 220)
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TStG	Bundesgesetz vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung (Tabaksteuergesetz, SR 641.31)
UNISAP	Auf der Programmiersprache UNIFACE beruhende Anwendung zur Abwicklung des Ethanolhandels.

VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WTO	Welthandelsorganisation (engl. World Trade Organisation)

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Gescheiterte Totalrevision

Das Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932¹ (AlkG) gehört zu den ältesten Gesetzen des Bundes. Es sieht neben drei Bundesmonopolen (Ethanoleinfuhr, Ethanolherstellung und Spirituosenherstellung) eine Vielzahl von Bewilligungen und Sonderregelungen vor, die den Vollzug aufwändig machen. Zudem basiert auf diesem Gesetz die rechtliche Selbständigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV).

Am 25. Januar 2012 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision des AlkG², das mit zwei Erlassen, dem Spirituosensteuergesetz (E-SpStG)³ und dem Alkoholhandelsgesetz (E-AlkHG)⁴ ersetzt werden sollte.

Der Bundesrat bezweckte mit der Totalrevision des AlkG:

- *eine Liberalisierung des Marktes mit Ethanol und Spirituosen*, indem die drei Monopole abgeschafft und die Herstellung von Ethanol und Spirituosen erleichtert werden;
- *eine Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems*, indem die Steuerpflicht im Inland konsequent bei den Herstellerinnen und Herstellern anknüpft (3000 statt 48 000 Steuerpflichtige), steuerliche Privilegien beschränkt oder vereinfacht werden, und der Geschäftsverkehr konsequent IT-basiert erfolgt;
- *eine Neuausrichtung der Handelsregulierung*, indem steuerrechtliche und gesundheitspolitische Inhalte in getrennten Erlassen geregelt werden, letzterer auch für Bier und Wein gelten, und neue Handelsbeschränkungen für die Nacht einen erhöhten Schutz der Jugend sichern («Nachtregime»);
- *eine Neuorganisation der Aufgabenerfüllung*, indem die EAV reorganisiert wird (Integration der EAV in die Eidgenössische Zollverwaltung, Privatisierung von Alcosuisse).

Obschon der Reformbedarf der Alkoholgesetzgebung allseitig anerkannt ist, zeichnete sich bereits in der Vernehmlassung ab, dass sich im Rahmen der Totalrevision kaum alle Ziele vollumfänglich erreichen lassen würden.

Die parlamentarische Debatte bestätigte sodann, dass insbesondere die Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems keine Mehrheit finden würde. Unterstützung fand dagegen die Marktliberalisierung, wobei schlussendlich einzig die Aufhebung des Einfuhrmonopols für Ethanol vorbehaltlos gutgeheissen wurde. Ebenfalls positiv aufgenommen wurde die Reorganisation der EAV. Die Neuausrichtung der Handels-

¹ SR 680

² BBl 2012 1315

³ BBl 2012 1467

⁴ BBl 2012 1493

regulierung fand weitgehende Zustimmung; schwer hatten es allerdings diverse der vorgeschlagenen Massnahmen gegen den missbräuchlichen Konsum von Alkohol.

Aufgrund unüberwindbarer Differenzen (insb. bezüglich Steuerprivilegien und Nachtregime) schrieben die eidgenössischen Räte die Totalrevision des AlkG in der Wintersession 2015 nach insgesamt vier Jahren Beratung ab. Dabei hielten sie jedoch fest, dass sie die rasche Vorlage einer Teilrevision mit den unbestrittenen Teilen der Totalrevision des AlkG (Integration der EAV in die Eidgenössische Zollverwaltung [EZV], Privatisierung von Alcosuisse sowie Liberalisierung des Ethanolmarktes) begrüssen würden.

1.1.2 Bedarf nach einer ersten Teilrevision

Mit dem Scheitern der Totalrevision fehlen nicht nur die gesetzlichen Grundlagen für die beiden Reorganisationsvorhaben, sondern drohen auch die gesamten Anstrengungen definitiv ins Stocken zu geraten oder gar überflüssig zu werden, die zur zeitgerechten Realisierung dieser Vorhaben unternommen worden sind.

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass in den Bereichen, die bei der Abschreibung der Totalrevision des AlkG seitens der vorberatenden Kommissionen explizit genannt worden sind, tatsächlich ein vordringlicher Bedarf nach einer Teilrevision besteht:

- a) Bei den beiden Reorganisationsvorhaben, d. h. der Integration der EAV in die EZV und der Privatisierung des Profitcenters Alcosuisse, legen sowohl die nicht mehr zeitgemässen Organisationsstrukturen der EAV als auch der Stand der Vorarbeiten die rasche Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlagen nahe.
- b) Das Einfuhrmonopol für Ethanol lässt sich gesundheitspolitisch nicht mehr rechtfertigen und stellt aus Sicht der Wirtschaft eine unverhältnismässige Einschränkung der unternehmerischen Freiheit dar.

Das eigentliche Schlüsselprojekt ist die Privatisierung des Profitcenters Alcosuisse. Es ermöglicht, dass lediglich in die EZV überführt wird, was zur Erfüllung der Kernaufgaben des Bundes nötig ist. Eine geordnete und damit erfolgreiche Öffnung des Ethanolmarktes wird gewährleistet, indem das breite Know-how, das sich das Profitcenter im Rahmen des Einfuhrmonopols über Jahrzehnte aneignen konnte, dem liberalisierten Markt unter privater Trägerschaft erhalten bleibt.

Nachfolgend findet sich ein Überblick über den aktuellen Stand der beiden Reorganisationsvorhaben sowie Ausführungen, weshalb sich das Einfuhrmonopol auf Ethanol nicht länger aufrechterhalten lässt.

Integration der EAV in die EZV

Die EAV als rechtlich selbständige Anstalt entspricht in mehrfacher Hinsicht nicht den Vorgaben, die der Bundesrat am 13. September 2006 im Rahmen des Corporate-Governance-Berichts definiert hat.⁵ Mit einer Integration in die zentrale Bundesver-

⁵ BBl 2006 8233

waltung würde sich eine Anpassung des Organisationsrechts der EAV erübrigen. Deshalb hat der Bundesrat in der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht entschieden, die Integration der EAV prüfen zu lassen (vgl. Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht, Ziff. 3.2.5⁶).

Im Rahmen der Totalrevision des AlkG beantragte der Bundesrat, die EAV – unter Aufhebung ihrer Rechtspersönlichkeit – in die EZV zu überführen. Diese Überführung ermöglicht Synergiegewinne bei den Prozessen und einen effizienteren Einsatz der Ressourcen.

Damit dieser Schritt bestmöglich abgestimmt und umgesetzt werden kann, beschloss der Bundesrat am 1. Juli 2015, die EAV – bis zu ihrer Integration – administrativ der EZV zuzuordnen (vgl. Art. 22 Abs. 3 der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010⁷ für das Eidgenössische Finanzdepartement). Zudem wurde der stellvertretende Leiter der Hauptabteilung Abgaben der EZV zum Leiter der EAV a. i. bestimmt. Er trat diese Funktion auf den 1. Januar 2016 an. Für 2018 ist der Umzug der neuen Abteilung Alkohol und Tabak (AAT) der EZV nach Delsberg (JU) geplant. Diese wird aus den in die EZV zu integrierenden Teilen der EAV sowie der Sektion Tabak- und Biersteuer der EZV gebildet werden. Ein geeignetes Mietobjekt ist bereits bestimmt.

Privatisierung von Alcosuisse

Nicht in die EZV überführt, sondern vorgängig privatisiert werden soll das Profitcenter Alcosuisse der EAV.

Alcosuisse beschafft im Rahmen des Einfuhrmonopols Rohethanol im Ausland. Global Sourcing ermöglicht Alcosuisse eine systematische Ausdehnung der Beschaffung auf weltweite Bezugsquellen: Indem die regionalen Einflüsse auf Preise und Verfügbarkeit möglichst tief gehalten werden, ist das Profitcenter Alcosuisse in der Lage, seine Kunden jederzeit mit Ethanol zu wettbewerbsfähigen Preisen zu versorgen. Aus dem Rohethanol produziert Alcosuisse nach dem Import in die Schweiz eine Vielzahl branchenspezifischer Ethanolqualitäten, mit denen über 1000 Kunden im Inland beliefert werden. Dies ermöglicht es der Schweizer Wirtschaft, ihren Bedarf an Ethanol mit einer Just-in-Time-Konfektionierung und einer minimalen Lagerkapazität zu decken. Im Rahmen des Einfuhrmonopols importierte Alcosuisse im Jahr 2015 rund 37 Millionen Liter Ethanol.

Die Privatisierung von Alcosuisse steht in engem Zusammenhang mit der geplanten Liberalisierung des Ethanolmarktes und ermöglicht dem Bund den Rückzug aus dem Ethanolgeschäft.

Nach der Verabschiedung der Botschaft zur Totalrevision des AlkG, mit der die rechtlichen Grundlagen für die Privatisierung geschaffen werden sollten, legte der Bundesrat am 25. April 2012 die Verkaufsstrategie und damit die Einzelheiten des Vorgehens fest.

⁶ www.efv.admin.ch > Themen > Corporate Governance > Berichte Grundlagen > Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 25. März 2009
⁷ SR 172.215.1

Danach soll das Profitcenter Alcosuisse in einem ersten Schritt von der EAV abgelöst und in die 1998 gegründete, aber bis anhin nicht operativ tätige «alcosuisse ag» überführt werden («Aktivierung der alcosuisse ag»). Deren Aktien sollen sodann – in einem zweiten Schritt – an einen Privaten verkauft werden («Privatisierung der alcosuisse ag»).

Mit diesem zweistufigen Vorgehen soll sichergestellt werden, dass sich der Bund rechtzeitig auf die Liberalisierung des Ethanolmarktes hin aus dem Geschäft mit Ethanol zurückziehen kann.

Die Umsetzung dieses Vorhabens ist weit fortgeschritten.

- a) Mit Blick darauf, dass sich das Profitcenter Alcosuisse nach seiner Überführung in die «alcosuisse ag» im freien Markt behaupten muss, wurde der Verwaltungsrat der «alcosuisse ag» bereits im Januar 2015 neu zusammengesetzt. Die vier Mitglieder mit soliden Branchenkenntnissen bringen breite Erfahrungen in der Führung von KMUs und deren Umstrukturierung ein.
- b) Zusammen mit den Personalverbänden wurden wichtige Grundlagen für die Überführung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die «alcosuisse ag» verabschiedet:
 - Ein Betriebsvertrag legt zentrale, arbeitsrechtliche Grundlagen fest und regelt das Zusammenwirken der Sozialpartner.
 - Für die aktiven Versicherten liess sich ausserhalb von PUBLICA eine attraktive Lösung für die berufliche Vorsorge finden, die der Personalausschuss von Alcosuisse ohne Gegenstimmen gutgeheissen hat. Die Rentenbeziehenden verbleiben im Vorsorgewerk Bund bei PUBLICA. Diese Lösung erwies sich für den Bund finanziell interessanter als eine Überführung ins Vorsorgewerk der «alcosuisse ag».
- c) Wichtige Vorarbeiten für die Transaktionsbilanzen konnten abgeschlossen werden, so die Festlegung des Rechnungslegungsstandards und der Bewertungsgrundsätze. Die Inventare sind erstellt.
- d) In der zweiten Hälfte 2015 wurde für die «alcosuisse ag» auch eine externe Revisionsstelle gewählt. Dieser wird u. a. im Vorfeld der Transaktion eine wichtige Aufgabe zukommen.
- e) Im Hinblick auf die Aktivierung der «alcosuisse ag» muss eine neue, von der EAV unabhängige IT aufgebaut werden. Die entsprechenden Arbeiten werden auf Ende 2016 abgeschlossen sein.

Liberalisierung des Ethanolmarktes

Artikel 27 des geltenden AlkG⁸ lautet:

¹ *Das Recht zur Einfuhr gebrannter Wasser, die 80 oder mehr Volumenprocente Alkohol enthalten, steht ausschliesslich dem Bund zu.*

² *Die Eidgenössische Alkoholverwaltung kann Dritten die Einfuhr von Spritsorten bewilligen, die sie nicht selbst in Verkehr bringt.*

Das Einfuhrmonopol für Ethanol, das mit dieser Bestimmung stipuliert wird, geht auf das Jahr 1886 zurück, als das erste AlkG verabschiedet wurde (vgl. Art. 1 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1886⁹ betreffend gebrannte Wasser).

Es war eine von mehreren Massnahmen, um dem in der Schweizer Bevölkerung grassierenden Missbrauch von hochprozentigem Alkohol zu begegnen.

Seine ursprüngliche Legitimation hat das Einfuhrmonopol indessen längststens verloren. Heute stehen bei anderen besteuerten Verbrauchsgütern (z. B. Mineralöle, Bier) für die Wirtschaft weniger einschneidende und damit verhältnismässige Regulierungsmechanismen zur Verfügung. Im Übrigen ist die Schweiz mittlerweile das einzige Land in Europa, das noch über ein Einfuhrmonopol für Ethanol verfügt. Dies bestätigt ein Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung aus dem Jahr 2009.¹⁰

Es steht unzweifelhaft fest, dass insbesondere Grossunternehmen von einem liberalisierten Ethanolmarkt profitieren können. Ein Blick auf die Branche, die direkt von der Aufhebung des Einfuhrmonopols betroffen wäre, zeigt, dass die Mehrzahl der Unternehmungen stark exportorientiert ist.

Auf Wunsch der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates führte das SECO bei den Wirtschaftsverbänden nach der Aufhebung der Mindestkurspolitik durch die Schweizerische Nationalbank eine Umfrage zu Vorschlägen für einen Abbau der Regulierungskosten durch. Der Bericht des SECO vom Juni 2015¹¹ über die Befragung der Wirtschaftsverbände zur administrativen Entlastung hält hinsichtlich der Liberalisierung des Ethanolmarktes Folgendes fest:

«Die Einfuhr von Industriealkohol ist in der Schweiz durch ein staatliches Monopol geschützt. Die Totalrevision des Alkoholgesetzes sieht zwar eine Liberalisierung des Marktes vor, doch steckt diese momentan mitten in der parlamentarischen Beratung. Da den betroffenen Unternehmen durch den Wegfall der Wechselkursuntergrenze ein zusätzlicher Kostennachteil entstanden ist, ist ein vorgezogener und rascher Abschluss dieser Gesetzesrevision unbedingt notwendig.»

1.1.3 Bedarf nach einer zweiten Teilrevision

Nach der Abschreibung der Totalrevision des AlkG deponierten die Kantone sowie Interessenvertreterinnen und -vertreter aus der Spirituosenbranche, der Landwirtschaft und der Prävention Anliegen, die ihrer Ansicht nach im Rahmen einer Teilrevision diskutiert werden sollten.

Die Erfahrungen aus der Totalrevision des AlkG zeigen indes, dass mit diesen Anliegen intensive Debatten verbunden wären.

⁹ BBI 1886 III 1309

¹⁰ www.eav.admin.ch > Revision des AlkG > Alkoholmonopole in Europa

¹¹ www.seco.admin.ch > Themen > Standortförderung > KMU-Politik > Administrative Entlastung > Ergebnisbericht: Befragung der Wirtschaftsverbände zur administrativen Entlastung

Die vorerwähnten Reorganisationsvorhaben und die für die Liberalisierung des Ethanolmarktes nötigen Rechtsgrundlagen sollen nach Möglichkeit bereits ab Januar 2017 gestaffelt in Kraft gesetzt werden. Um dies zu ermöglichen, beschränkt sich die vorliegende Teilrevision auf die entsprechenden Themenbereiche.

Mit Blick auf die Anliegen der Kantone und der verschiedenen Interessengruppen beabsichtigt der Bundesrat aber, den eidgenössischen Räten nach Abschluss der ersten Teilrevision eine zweite Teilrevision vorzulegen, in deren Rahmen diese und weitere Anliegen diskutiert und verabschiedet werden können. Im Rahmen einer zweiten Teilrevision werden beispielsweise die Fehlmengenregelung oder die Testkäufe zu prüfen sein. Die Vorarbeiten zu dieser weiteren Teilrevision wurden bereits aufgenommen.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Bei der Abschreibung der Totalrevision des AlkG hielten die eidgenössischen Räte fest, dass sie die rasche Vorlage einer Teilrevision mit den unbestrittenen Inhalten der Totalrevision des AlkG (Integration der EAV in die EZV, Privatisierung von Alcosuisse sowie Liberalisierung des Ethanolmarktes) begrüßen würden.

Mit der vorliegenden Botschaft entspricht der Bundesrat diesem Anliegen. Die Teilrevision des AlkG schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die folgenden drei Vorhaben:

- die Integration der EAV in die EZV
- die Privatisierung des Profitcenters Alcosuisse
- die Liberalisierung des Ethanolmarktes.

Diese Vorhaben waren weder in der Vernehmlassung noch in der parlamentarischen Beratung umstritten.

1.2.1 Verzicht auf eine Wiederholung der Vernehmlassung

Am 7. September 2011 nahm der Bundesrat Kenntnis von der durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision des AlkG (vgl. Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements vom September 2011¹² über die Vernehmlassungsergebnisse zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über den Alkohol). Im Rahmen der Vernehmlassung waren im Herbst 2010 183 Stellungnahmen eingegangen.

Die vorliegende Botschaft stützt sich auf die Ergebnisse der durchgeführten Vernehmlassung zur gescheiterten Totalrevision des AlkG.

¹² www.eav.admin.ch > Revision des AlkG > Totalrevision > Zeitplan und Meilensteine > Vernehmlassungsverfahren > Dokumente > Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes über die Vernehmlassungsergebnisse zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über den Alkohol

Rückblick auf die Vernehmlassung

Nachfolgend findet sich eine Zusammenfassung der wichtigsten Vernehmlassungsergebnisse zu den Bereichen, die Gegenstand der vorliegenden Teilrevision sind.

Die Reorganisation der EAV, d. h. deren Integration in die EZV, und die Privatisierung von Alcosuisse, sowie die Liberalisierung des Ethanolmarktes stiessen in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung.

Vorbehalte wurden nur vereinzelt angebracht. Diesen lässt sich aber bei der Umsetzung des Vorhabens weitgehend Rechnung tragen. So wurde beispielsweise zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der «alcosuisse ag» im Übergang zur privaten Trägerschaft ein Betriebsvertrag abgeschlossen.

Auch die zum Teil geäusserten Bedenken, dass ein privates Monopol entstehen könnte, erweisen sich aufgrund weiterer Abklärungen am Markt als gegenstandslos: Die zwei grossen, bereits heute im inländischen Ethanolgeschäft tätigen Unternehmen werden nach dem Fall des Monopols mit grosser Wahrscheinlichkeit in eigener Regie Ethanol importieren.

Relativieren lassen sich sodann auch die Bedenken, dass der Ethanolpreis mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes steigen könnte. Mit einem Preisaufschlag dürften lediglich Kleinbezüger rechnen müssen. Bezüger von grossen Mengen können dagegen nach dem Fall des Monopols von um bis zu 20 Prozent tieferen Preisen ausgehen (vgl. Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols. Analyse des derzeitigen Marktumfeldes und des erwarteten Einflusses einer Liberalisierung, Thomas/Harsch [KPMG] 2009).¹³

Schliesslich stellten sich einzelne Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser gegen den mit der Privatisierung von Alcosuisse erfolgenden Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt und begründeten ihren Vorbehalt mit dem Verweis auf andere Liberalisierungsprojekte. Der Bund geht davon aus, dass sich die von der Liberalisierung betroffene Branche bei seinem Rückzug aus dem Ethanolmarkt ohne sein Mitwirken zu organisieren weiss. Zudem handelt es sich bei der Ethanoleinfuhr nicht um eine Grundversorgungsleistung, die allenfalls eine Mitwirkung des Bundes nahelegen würde.

1.2.2 Anpassungen

Die Rechtsgrundlagen, die unter Ziffer 2 der vorliegenden Botschaft näher erläutert werden, lassen sich materiell weitgehend aus der Botschaft zur Totalrevision des AlkG übernehmen. Aufgrund der Vorarbeiten konnten jedoch Einzelheiten in Zusammenhang mit der Privatisierung der Alcosuisse so weit geklärt werden, dass die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen konzipierter formuliert werden konnten.

¹³ www.eav.admin.ch > Revision des AlkG > wissenschaftliche Grundlagen > Ethanolmarkt: Aufhebung des Alkoholmonopols

Allerdings bedingt die Überführung dieser neuen Bestimmungen in das geltende AlkG auch gewisse Anpassungen bestehender Artikel.

Nachfolgend findet sich eine Übersicht der wichtigsten Anpassungen.

Anpassungen in Zusammenhang mit der Integration der EAV in die EZV

Die Überführung der EAV in die EZV führt dazu, dass in einer Vielzahl von Artikeln der Name der vollziehenden Organisation angepasst werden muss.

Daneben müssen auch Änderungen vorgenommen werden, die über die eigentliche Integration der EAV in die EZV hinausgehen, jedoch eng mit dieser verknüpft sind: Die Absicht, mit der Überführung der EAV in die EZV das vorhandene Synergiepotential vollumfänglich auszuschöpfen, legt – zumindest im Grundsatz – eine Annäherung bzw. Angleichung der Verfahren nahe. Entsprechende Anpassungen an das von der EZV vollzogene Zoll- und Verbrauchssteuerrecht sind namentlich in den folgenden Bereichen vorgesehen:

- a) *Selbstdeklaration:* Heute wird die Steuer auf Spirituosen, die im Inland hergestellt werden, mehrheitlich auf der Grundlage einer amtlichen Feststellung vor Ort veranlagt (vgl. Art. 21 AlkG). Abweichende Regelungen finden sich für kleine Betriebe und Hausbrennereien sowie für im Brennauftrag hergestellte Spirituosen. Die EZV veranlagt die Steuern dagegen auf der Grundlage einer Selbstdeklaration. Die Selbstdeklaration bei der Veranlagung der Steuer auf gebrannten Wassern führt zu einem wesentlich reduzierten Verwaltungsaufwand: Der Verzicht auf eine amtliche Feststellung vor Ort ermöglicht es, die Brennereiaufsichtsstellen aufzuheben.
- b) *Reduktion der Kontrollen:* Das geltende AlkG weist Bestimmungen auf, welche die EAV zur Aufsicht über versteuerte Spirituosen verpflichten. So unterliegt beispielsweise der Grosshandel einer jährlichen Bewilligungspflicht, obwohl er grundsätzlich Ware umsetzt, deren Besteuerung bereits beim Import oder bei der Herstellung der Spirituosen im Inland erfolgt ist (vgl. Art. 39–43 AlkG). Indem der Fokus verstärkt auf un versteuerte Ware gerichtet wird, lassen sich die Ressourcen für Kontrollen risikogerechter einsetzen. Der Verzicht auf die Bewilligungspflicht für den Grosshandel entlastet auch die Wirtschaft.
- c) *Steuerpfandrecht:* Dieses Pfandrecht stellt ein wichtiges Instrument zur Sicherung geschuldeter Steuern dar, das auch im Vollzugsalltag der EZV Anwendung findet und im Zollgesetz vom 18. März 2005¹⁴ als «Zollpfandrecht» explizit vorgesehen ist (vgl. Art. 76 Zollgesetz). Es soll inskünftig auch zur Sicherung der Steuer auf gebrannten Wassern eingesetzt werden können.

Auch diese Regelungen waren Teil der Totalrevision des AlkG und als solche unbestritten.

Anpassungen in Zusammenhang mit der Privatisierung von Alcosuisse

Bei Erarbeitung der Botschaft zur Totalrevision des AlkG wurden die Artikel 67–69 E-SpStG, welche die Privatisierung regeln, bewusst offen abgefasst, damit sie rechtlich verschiedene Vorgehensvarianten abdecken würden, denn diese liessen sich zum damaligen Projektstand noch nicht näher bestimmen. Aufgrund des heutigen Projektstands erweist sich diese Variantenvielfalt als überholt und muss demnach nicht mehr rechtlich erfasst werden.

Ein Beispiel liefert Artikel 76c. Er ist aus Artikel 67 E-SpStG hervorgegangen. Dieser sah nicht nur die Überführung des Profitcenters Alcosuisse in die bereits bestehende «alcosuisse ag» (Art. 67 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1) vor, sondern ermöglichte auch die Überführung in eine andere Gesellschaft (Art. 67 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2). Mit der Verkaufsstrategie vom 25. April 2012 hat der Bundesrat das Vorgehen im Hinblick auf die Privatisierung festgelegt: Das Profitcenter Alcosuisse wird in die «alcosuisse ag» überführt. Von rechtlichen Grundlagen für ein anderes Vorgehen kann damit abgesehen werden. Entsprechend der Verkaufsstrategie erfährt demgegenüber die gesetzliche Regelung des Verfahrens eine erhöhte Detaillierung (vgl. Art. 76c Abs. 2).

Ähnlich lassen sich auch die Änderungen erklären, die in Artikel 76d vorgenommen worden sind. Diese Bestimmung ging aus Artikel 68 E-SpStG hervor. Materiell identisch sind die gesetzliche Überführung der Arbeitsverhältnisse sowie die einjährige Lohn- und Beschäftigungsgarantie für die Mitarbeitenden der «alcosuisse ag». Nicht mehr nur in den Erläuterungen erwähnt, sondern gesetzlich explizit vorgesehen ist die Berücksichtigung der beim Bund bzw. bei der EAV ohne Unterbruch geleisteten Dienstjahre. Neu wird gesetzlich auch klargestellt, was bereits mehrfach kommuniziert worden ist: Dass der Übergang sowohl in die «alcosuisse ag» wie auch in die EZV zur Übernahme einer neuen Funktion in geänderter organisatorischer Einordnung führen kann. Verzichtet worden ist dagegen auf die Regelung, wonach eine Ablehnung des von der «alcosuisse ag» vorgelegten Vertrages gesetzlich als Kündigung seitens des Mitarbeitenden gilt (vgl. Art. 68 Abs. 2 E-SpStG). Neu regelt sich dieser Fall nach Artikel 104–105c der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001¹⁵ (BPV). Damit ist für die Mitarbeitenden des Profitcenters Alcosuisse beim Übergang in die «alcosuisse ag» das gleiche Verfahren vorgesehen, das auch für die Mitarbeitenden der EAV bei Überführung in die EZV gilt.

Anpassungen hat auch der aus Artikel 69 E-SpStG hervorgegangene Artikel 76e erfahren: Mittlerweile ist klar, dass der Verbleib der Rentenbeziehenden im heutigen Vorsorgewerk von PUBLICA für den Bund finanziell attraktiver ist, als deren Überführung in die Vorsorgeeinrichtung der «alcosuisse ag». Deshalb erübrigt sich die rechtliche Erfassung der Folgen, die sich aus diesem Übertritt ergäben (vgl. Art. 69 Abs. 3 E-SpStG).

Materiell über die in E-SpStG aufgestellten Regelungen hinaus geht dagegen die in Artikel 76c Absatz 1 stipulierte Frist von 18 Monaten: Artikel 67 Absatz 8 Buchstabe a E-SpStG sah vor, dass der Bund bzw. die EAV höchstens während eines Jahres die aktivierte «alcosuisse ag» betreiben dürfe. Diese Frist für den Verkauf der

¹⁵ SR 172.220.111.3

Aktien an einen Privaten beurteilen mehrere Transaktions-Experten als äusserst eng. Deshalb sieht Artikel 76c Absatz 1 eine Ausdehnung auf maximal 18 Monate vor. Zusätzlich soll jedoch mit dem gestaffelten Inkrafttreten verhindert werden, dass die «alcosuisse ag» ihre Monopolstellung unter privater Trägerschaft unnötig lange fortführen kann: Unter der römischen Ziffer III Absatz 4 wird die Zeit zwischen der Privatisierung der «alcosuisse ag» und der Liberalisierung auf maximal sechs Monate begrenzt.

Anpassungen in Zusammenhang mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes

Abgesehen vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen nach Ziffer III Absatz 4 schlägt sich die Liberalisierung des Ethanolmarktes nicht in Form einer konkreten Bestimmung nieder.

Rechtlich wird der Ethanolmarkt liberalisiert, indem Artikel 27 aufgehoben wird. Neu werden Unternehmen ohne Ausnahmeregelung selber Ethanol importieren können.

Der Wegfall des Einfuhrmonopols führt dazu, dass diverse bestehende Artikel des AlkG geändert werden müssen. Materiell orientieren sich diese Änderungen an den Vorschlägen, die der Bundesrat im Rahmen der Totalrevision des AlkG eingebracht hat:

- a) *Verwendungsbewilligung*: Udenaturiertes Ethanol darf unversteuert lagern und verwenden, wer über eine sogenannte Verwendungsbewilligung verfügt. Die Inhaberin oder der Inhaber einer solchen Bewilligung kann das Ethanol steuerfrei weitergeben, sofern dessen Empfängerin oder Empfänger ebenfalls Inhaberin oder Inhaber einer solchen Bewilligung ist oder ein Steuerlager betreibt. Sicherheiten hat die Inhaberin oder der Inhaber einer Verwendungsbewilligung nur und insoweit zu entrichten, als sie oder er jährlich mehr als 2000 Liter reinen Alkohols in den Trinkbereich (z. B. zur Produktion von Absinth) liefert. Für den nicht in den Trinkbereich gelieferten Teil des Ethanols sind keine Sicherheiten zu entrichten (vgl. Art. 32 E-AlkG).
- b) *Vollständige bzw. Teildenaturierung*: Bereits heute steuerfrei verwendet und weitergegeben werden darf vollständig denaturiertes Ethanol. Vollständig denaturiert ist Ethanol jedoch nur, wenn ihm mindestens zwei Substanzen beigegeben werden, die es ungeniessbar machen. Wird lediglich eine Substanz beigegeben und handelt es sich demnach nur um teildenaturiertes Ethanol, bedarf es für eine steuerfreie Verwendung einer Ausnahmegewilligung. Die Nachfrage danach ist seit Jahren stark im Steigen begriffen und auf schärfere Produktionsauflagen vor allem in der Pharma- und der Lebensmittelindustrie zurückzuführen. Wie bereits in der Totalrevision beantragt, soll deshalb die Teildenaturierung für die Steuerfreiheit ausreichen, ohne dass eine Ausnahmegewilligung eingeholt werden muss (vgl. Art. 31 E-AlkG).

Keiner Anpassungen im Rahmen der Teilrevision des AlkG bedürfen die folgenden Massnahmen, die der Bundesrat bereits im Rahmen der Totalrevision in Aussicht gestellt hat:

Bewilligte Einfuhr von Ethanolmustern

Zur Medikamentenherstellung verwendete Stoffe müssen der Pharmakopöe-Monografie des Landes entsprechen, in dem das Medikament vertrieben wird. Für das entsprechende Zulassungsverfahren ist in der Schweiz Swissmedic zuständig.

Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes könnten verschiedene Pharmaunternehmen das zur Medikamentenherstellung notwendige Ethanol nicht mehr bei der «alcosuisse ag», sondern direkt im Ausland beziehen. Geht mit einem allfälligen Lieferantenwechsel eine Änderung der Herstellerin oder des Herstellers von Ethanol als Wirkstoff einher, wäre – bezogen auf die Schweiz – eine Änderungsanzeige an Swissmedic erforderlich.

Um zu vermeiden, dass u. a. durch bundesrechtlich vorgeschriebene administrative Verfahren vorübergehende Probleme entstehen, wird die EAV die Einfuhr von Ethanolmustern bereits ein Jahr vor der Liberalisierung des Ethanolmarktes bewilligen und damit den betroffenen Unternehmen ein vorgezogenes Zulassungsverfahren bei Swissmedic und anderen Zulassungsbehörden ermöglichen.

Reduzierter Zolltarif

Nicht denaturiertes Ethanol mit einem Alkoholgehalt von mindestens 80 Volumenprozenten der Zolltarifnummer 2207.1000 unterliegt einem Normalzollansatz von 35 Franken je 100 kg brutto. Bei Ethanoleinfuhren aus der EU, der EFTA, Entwicklungs- und Schwellenländern gemäss Generalized System of Preferences (GSP) sowie aus Ländern, mit denen die Schweiz ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, entfallen die Zollabgaben, sofern bei der Einfuhr ein gültiger Ursprungsnachweis vorliegt (vgl. auch Zollpräferenzenverordnung vom 16. März 2007¹⁶).

Der Normalansatz fällt heute bei durchschnittlich einem Sechstel des importierten Ethanols an. Allerdings hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Zollansatz auf 18 Franken bzw. 0.70 Franken je 100 Kilogramm brutto herabgesetzt, sofern das Ethanol durch Alcosuisse für Pflichtlager bzw. zur Denaturierung eingeführt wird. Das EFD handelte dabei gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 des Zollgesetzes, wonach die Zollansätze für bestimmte Verwendungen herabgesetzt werden können, wenn eine wirtschaftliche Notwendigkeit nachgewiesen wird und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Mit der Aufhebung des Einfuhrmonopols auf Ethanol und der Berechtigung Dritter Denaturierungen vorzunehmen, haben die erwähnten Zollerleichterungen zugunsten des Profitcenters ausgedient. Der Zolltarif für die entsprechenden Tarifnummern wird daher im Anhang 1 Teil 1 a des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986¹⁷ auf 0 Franken festgesetzt.

¹⁶ SR 632.911

¹⁷ SR 632.10

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Vorbemerkung

Artikel 1 Satz 2 enthält bereits heute einen Verweis auf die Gesetzgebung über das Zollwesen, soweit das AlkG keine abweichenden Bestimmungen aufstellt. Zur Gebührenerhebung hat die EAV gestützt auf das AlkG eine eigenständige Regelung erlassen (Verordnung vom 22. November 2006¹⁸ über die Gebühren der eidgenössischen Alkoholverwaltung). Zu anderen Fragen wie dem Datenschutz im Rahmen der angewandten Informationssysteme, der Amtshilfe sowie dem Erstellen von Statistiken fehlen indessen eigene Bestimmungen der EAV. Mit dem Übergang der Vollzugszuständigkeit auf die EZV liegt es nahe, die Bestimmung neu als Verweis auf die thematisch entsprechenden zollrechtlichen Erlasse zu verstehen. Dadurch kann das AlkG entlastet werden. Die zentralisierte Regelung dieser Querschnittsfragen in jeweils *einem* zollrechtlichen Erlass führt zu den mit der Integration der EAV in die EZV angestrebten Synergiegewinnen. Einer gleichen Verweisungstechnik bedienen sich übrigens die Erlasse zu den anderen Verbrauchssteuern (vgl. Art. 3 Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969¹⁹ [TStG]; Art. 6 Biersteuergesetz vom 6. Oktober 2006²⁰ [BStG]).

Die im Rahmen des Vollzugs anfallenden Gebühren werden ihre Rechtsgrundlage in der Verordnung vom 4. April 2007²¹ über die Gebühren der Zollverwaltung haben.

Die datenschutzrechtlichen Grundlagen für den Vollzug des AlkG verwendeten Informationssysteme befinden sich in der insoweit anzupassenden Datenbankbearbeitungsverordnung für die EZV vom 4. April 2007²².

Einer gesonderten Regelung der Amtshilfe, wie sie mit Artikel 43 E-SpStG im Rahmen der Totalrevision vorgesehen war, bedarf es nicht. Gemäss dem Verweis in Artikel 1 Satz 2 sind insoweit die Artikel 112 und 113 des Zollgesetzes massgeblich.

Erläuterungen

Ersatz des Ausdrucks «Eidgenössische(n) Alkoholverwaltung» durch «Eidgenössische(n) Zollverwaltung» bzw. «Zollverwaltung»: Aufgrund der vorgesehenen Integration der EAV in die EZV ist im ganzen Gesetz eine redaktionelle Anpassung in Bezug auf die zuständige Behörde erforderlich.

Ingress

Das geltende AlkG stützt sich noch auf Artikel 32^{bis} der Bundesverfassung von 1874²³. Wir nehmen diese Teilrevision zum Anlass, um den Ingress entsprechend anzupassen und neu die entsprechenden Artikel der heute gültigen Bundesverfas-

¹⁸ SR **689.5**

¹⁹ SR **641.31**

²⁰ SR **641.411**

²¹ SR **631.035**

²² SR **631.061**

²³ BS 1 3; AS **1985** 1025, **1996** 1490

sung²⁴ (BV) zu nennen. Das teilrevidierte AlkG stützt sich daher auf die Artikel 105 und 131 Absatz 1 Buchstabe b BV.

Art. 7 Abs. 1 Satz 2

Die Kontrolle der konzessionspflichtigen Brennereien wird inskünftig durch Organe der EZV erfolgen.

Art. 11 Abs. 6

«Auslandsprit» wird ersetzt durch «Auslandethanol». Inhaltlich erfolgt keine Anpassung.

Art. 15 Abs. 1 und 2

Absatz 1: Auch die Hausbrennereien stehen in Zukunft unter der Aufsicht der EZV.

Absatz 2: Änderungen, die an den Brennereianlagen vorgenommen werden, sind infolge der Integration in die EZV neu derselben mitzuteilen.

Art. 20 Abs. 3

Die Möglichkeit, ein Steuerlager zu errichten, wird im geltenden AlkG mehrmals für drei verschiedene steuerliche Szenarien erwähnt:

- Artikel 20 Absatz 3 regelt das Steuerlager für im Inland hergestellte Spirituosen;
- Artikel 34 Absatz 3 betrifft das Steuerlager für importierte Spirituosen;
- Artikel 37 Absatz 2 sieht das Steuerlager für un versteuertes Ethanol vor.

Schon die geltende Verordnung unterstellt die Steuerlagerbetriebe einheitlichen Regelungen (vgl. Abschnitt 7, Art. 27–35 Alkoholverordnung vom 12. Mai 1999²⁵). Um dieser verwirrenden Mehrfachnennung von Steuerlagern auf Stufe Gesetz entgegenzuwirken, wird in Artikel 34 eine einheitliche formell-rechtliche Grundlage für die Steuerlagerbewilligung geschaffen (vgl. auch die Art. 31 und 37). Artikel 20 Absatz 3 wird daher aufgehoben.

Art. 21 Abs. 1

Nach geltendem Recht wird die aus einem Brennvorgang resultierende Menge Brantwein durch eine Vertreterin oder einen Vertreter der EAV amtlich vor Ort festgestellt werden. Diese Feststellung bildet die Grundlage der Veranlagung der Steuer.

Die EZV folgt demgegenüber sowohl bei den Zöllen als auch bei den Verbrauchssteuern dem Selbstdeklarationsprinzip: Die oder der Zoll- oder Steuerpflichtige meldet die steuerrelevanten Geschäftsvorfälle und ist damit verantwortlich für deren

²⁴ SR 101

²⁵ SR 680.11

Vollständigkeit und Richtigkeit. Gestützt auf diese Angaben erfolgt sodann die Veranlagung. Mit Blick auf die Integration der EAV in die EZV wird die amtliche Feststellung der hergestellten Spirituosen vor Ort ersetzt durch die Selbstdeklaration.

Das Prinzip der Selbstdeklaration hat die EAV in einigen Steuerlagern bereits erfolgreich getestet. Es soll nun auf alle Geschäftsvorfälle Anwendung finden, die für die Erhebung der Steuer auf gebrannten Wassern relevant sind. Die Kosten der Brennerinnen und Brenner für die Beschaffung von Messmitteln, die der Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006²⁶ und den diesbezüglichen Ausführungsvorschriften entsprechen, halten sich in einem vertretbaren Rahmen.

Die EZV kann nach Artikel 10 Absatz 1 Alkoholverordnung jederzeit nachgelagerte Kontrollen vornehmen, bei denen etwa Rohstoffeinkäufe mit der gebrannten Menge in Abgleich gebracht werden.

Art. 23 Abs. 1, 1^{bis} und 3

Absatz 1: Mit Satz 1 wird die Zuständigkeit für die Steuerhebung innerhalb der EZV offengehalten und kann durch diese frei festgelegt werden. Gestützt auf Satz 2 soll die EZV mit der Einführung der Selbstdeklaration in die Lage versetzt werden, statt der Papierform eine elektronische Anmeldung der hergestellten oder der aus Steuerlagern ausgelagerten Menge verbindlich vorschreiben zu können.

Absatz 1^{bis} begründet die Kompetenz des Bundesrates die Modalitäten der Veranlagung (Periodizität der Anmeldung; Gegenstand der Anmeldung usw.) näher zu bestimmen.

Absatz 3: Absatz ermöglicht es der EZV, die nötigen Kontrollen auch nach der Liberalisierung des Ethanolmarktes vornehmen zu können.

Art. 27

Bereits in der Totalrevision des AlkG war die Aufhebung des Einfuhrmonopols des Bundes auf Ethanol unbestritten. Dies soll nun im Rahmen der Teilrevision mit der ersatzlosen Streichung von Artikel 27 erfolgen.

Art. 28, 29, 31 und 34

Da das Einfuhrmonopol des Bundes aufgehoben werden soll, erfolgt eine begriffliche Überarbeitung. Auch weiterhin soll eine Steuer auf gebrannten Wassern erhoben werden. Der Begriff «Monopolgebühr» ist veraltet. In den Artikeln 28, 29 Satz 2 und 31 Satz 1 wird deshalb der Ausdruck «Monopolgebühr» ersetzt durch «Steuer». In Artikel 34 Absatz 2 wird ausserdem der Begriff «Gebühr» durch «Steuer» ersetzt.

Art. 28

Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes ist der Import von Ethanol zudem nicht mehr ein ausschliessliches Recht des Bundes. Damit gilt Artikel 28, der Begriffsumschreibung in Artikel 2 Abs. 1 folgend, neu auch für Ethanol. Darauf ist, entspre-

²⁶ SR 941.210

chend dem letzten Halbsatz, die gleiche Steuer zu entrichten wie auf Spezialitätenbrand. Der Steuersatz wird gestützt auf Artikel 22 unverändert auf Verordnungsstufe festgelegt.

Art. 31 und 32

Auch das teilrevidierte Gesetz folgt dem Grundsatz, dass für gebrannte Wasser und alkoholhaltige Erzeugnisse, die nicht zu Trink- und Genusszwecken dienen können, keine Steuer zu entrichten ist. Von der Steuer befreit ist damit in erster Linie denaturierte Ware. Ethanol soll, selbst wenn es nicht zu Konsumzwecken bestimmt ist, nicht ohne Denaturierung an den Endkunden gelangen. Fehlt beispielsweise dem Brennsprit die Denaturierung, ist dieses Produkt – ähnlich wie Wodka – geniessbar und könnte ohne Entrichtung der Steuer auf gebrannten Wassern konsumiert werden.

Die Teilrevision nimmt in diesem Artikel die bereits in der Totalrevision vorgesehenen Elemente der Verwendungsbewilligung (Art. 9 E-SpStG) und der Denaturierung (Art. 20 E-SpStG) auf.

Artikel 31 Absatz 1: Mit der Teilrevision soll der Satz 2 des Artikels mit dem Verweis auf die Artikel 37 und 38 gestrichen werden. Schon im geltenden Recht ist dieser aus der Urfassung des AlkG stammende Verweis nicht sinnstiftend.

Artikel 31 Absatz 2: Nach geltendem Recht muss eine Spirituose bzw. Ethanol mit mindestens zwei behördlich bestimmten Fremdstoffen versetzt werden, um als vollständig denaturiert und damit als ungeniessbar zu gelten. Aufgrund neuer Vorgaben v. a. im technischen und wissenschaftlichen Bereich sind heute weniger als 10 Prozent des von Alcosuisse gelieferten Ethanols noch vollständig denaturiert. Deshalb soll von der Vorschrift der vollständigen Denaturierung abgesehen werden. Damit die Ware als denaturiert gilt, reicht künftig die Beigabe eines einzigen Fremdstoffes

Nach geltendem Recht erfolgt die Denaturierung ausschliesslich durch die EAV. Mit der Aufhebung des Bundesmonopols sollen künftig neben der EZV auch Unternehmen zur Denaturierung befugt sein, wenn diese in der Verwendungsbewilligung dazu ermächtigt werden. Eine entsprechende Ermächtigung kann auch Inhaberinnen und Inhabern von Steuerlagern erteilt werden. Dies setzt indessen voraus, dass diese Unternehmen dieselben Anforderungen an eine Kontrollierbarkeit der Denaturierung erfüllen, die auch an Inhaberinnen und Inhaber einer Verwendungsbewilligung gestellt werden. Neu soll der Bundesrat mittels Verordnung konkretisieren, wer eine Denaturierung vornehmen darf und in welchen Fällen es einer Denaturierung bedarf.

Artikel 31 Absatz 3: Bezogen auf die einzelnen Produkte wird die Denaturierung in der Verwendungs- oder gegebenenfalls in der Steuerlagerbewilligung zu regeln sein. Die EZV wird festlegen, welche Methoden und Stoffe bei im Inland erfolgenden Denaturierungen einzusetzen sind und welche im Falle eingeführter Erzeugnisse in der Schweiz anerkannt werden.

Artikel 32 Absatz 1: Die Verwendungsbewilligung ermächtigt zum Bezug, zur Verwendung und zur Beförderung von un versteuertem, nicht denaturiertem Ethanol. Das Instrument der Verwendungsbewilligung soll nur für gewerbliche Zwecke zur

Verfügung stehen. Gewerblich im Sinne dieser Bestimmung tätig ist, wer eine auf die nachhaltige Erzielung von Einnahmen aus Leistungen ausgerichtete berufliche oder gewerbliche Tätigkeit selbständig ausübt und unter eigenem Namen nach aussen auftritt (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Juni 2008²⁷ zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer).

Artikel 32 Absatz 2: Die Behörde legt in der Bewilligung fest, dass die unversteuerte Ware ausschliesslich zur gewerblichen Herstellung steuerbefreiter Erzeugnisse (z. B. Reinigungsmittel, kosmetische und pharmazeutische Produkte) oder für gewerbliche Prozesse (z. B. Reinigung von Produktionsanlagen) eingesetzt werden darf. Zum Teil sind genaue Rezepturen Gegenstand der Bewilligung. Eine Verwendungsbewilligung kann auch vorsehen, dass hergestellte Erzeugnisse ausschliesslich für den Export bestimmt sind. Der Bezug der Ware kann im Inland oder aus dem Ausland erfolgen.

Artikel 32 Absatz 3: Die Verwendungsbewilligung berechtigt darüber hinaus, die unversteuerte, nicht denaturierte Ware an andere Betriebe weiterzugeben, die als Inhaberin oder Inhaber einer Steuerlager- oder einer Verwendungsbewilligung ebenfalls berechtigt sind, unversteuerte, nicht denaturierte Ware zu beziehen (Bst. a.). Damit einher geht das Recht unversteuerte, nicht denaturierte Ware zum Empfänger zu befördern.

Solange jährliche Mengen von weniger als 2000 Litern reinen Alkohols in den Trink- und damit steuerpflichtigen Bereich abgegeben oder im Betrieb steuerpflichtig verwendet werden, kann die Bewirtschaftung unversteuerten Ethanol mit einer Verwendungsbewilligung ohne Leistung von Sicherheiten erfolgen. Werden dagegen grössere Mengen in den Trinkbereich geliefert bzw. steuerpflichtig verwendet, sind – analog den Steuerlagerbetrieben – Sicherheiten zu entrichten. Ihre Höhe richtet sich nach der Menge Ethanol, die steuerpflichtig abgegeben oder verwendet wird (Bst. b).

Art. 34

Absätze 1 und 2: Mit der Integration der EAV in die EZV erfolgt die Erhebung der Steuer auf gebrannten Wassern an der Grenze nicht mehr im Auftrag einer anderen Bundesbehörde, sondern durch die für den Vollzug des gesamten Gesetzes zuständige Behörde, die EZV. Die Sonderregelung für die Zuständigkeit der EZV an der Grenze gemäss Absatz 1 ist daher zu streichen, ebenso in Absatz 2 das Wort «entsprechende» in der Bestimmung, dass das Zollrecht auf die Erhebung der Steuer auf gebrannten Wassern an der Grenze «die entsprechende Anwendung» finden soll. Die Anwendung des Zollrechts ist bereits durch Artikel 1 Satz 2 gewährleistet.

Absätze 3 und 4: Diese beiden Absätze liefern die Rechtsgrundlage für konkretisierende Verordnungsbestimmungen zu den Voraussetzungen für den Erlass der Steuerlagerbewilligung, welche nach geltendem Recht für verschiedene Betriebstypen in Artikel 20 Absatz 3, 34 Absatz 3 und 37 Absatz 2 geregelt sind. Neu festzulegen in der Verordnung sind insbesondere der erforderliche Mindestumsatz und die Berechnung der Sicherheiten.

²⁷ BBl 2008 6885, hier 6947.

Art. 34a

Diese neue Vorschrift ähnelt inhaltlich dem nun aufgehobenen Artikel 38 Absatz 3 des geltenden AlkG. Mit dem Verzicht auf das Einfuhrmonopol erhält die EZV als Steuerbehörde nicht mehr in gleicher Weise Kenntnis davon, wer Ethanol zu welchem Zweck bezieht. Artikel 34a soll es der EZV ermöglichen, die notwendigen Kontrollen auch nach der Liberalisierung des Ethanolmarktes vornehmen zu können.

Art. 35

Artikel 35 soll aufgehoben werden.

Absatz 1: Die 35 Franken des Normaltarifs fallen heute bei durchschnittlich einem Sechstel des importierten Ethanols an. Auf diese Art und Weise wurden private und illegale Einfuhren unattraktiv und damit das Einfuhrmonopol des Bundes auf Ethanol gefestigt. Die heute für das Profitcenter Alcosuisse geltenden Zollerleichterungen für Ethanol der Tarifnummern 2207.1000 und 2208.9010 (18 bzw. 15 Franken [Pflichtlager]; 0,70 Rappen [Denaturierung]) sind nach der Aufhebung des Einfuhrmonopols nicht weiterzuführen. Angesichts der verschiedenartigen Verwendungsmöglichkeiten von Ethanol lässt sich kein allgemeingültiger Verwendungszweck als Voraussetzung für eine Zollerleichterung definieren, der schon bei der Einfuhr festgelegt werden kann. Vielmehr erscheint es kohärent, den als flankierende Massnahme zum Einfuhrmonopol einzuordnenden, hohen Ansatz aufzuheben. Auf diese Weise kann die gesamte Wirtschaft ab der Öffnung des Ethanolmarktes vom Wegfall des hohen Ansatzes profitieren. Mangels inländischer Herstellung von Ethanol besteht kein wirtschaftliches Interesse an einem Einfuhrzoll.

Wegen der Einheit der Materie ist es erforderlich, die Marktbedingungen aller bisher in den Kompetenzbereich der EAV fallenden Ethanolprodukte in gleichem Umfang zu liberalisieren. Aus diesem Grund ist auch der Tarifansatz für Ethylalkohol und Branntwein, denaturiert, mit beliebigem Alkoholgehalt (Tarifnummer 2207.2000) von 0,70 Franken aufzuheben.

Absatz 2: Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes und der Aufhebung der EAV ist nicht mehr vorgesehen, dass die inskünftig zuständige Abteilung bei der EZV als Rechtsnachfolgerin der EAV oder sonst eine Behörde des Bundes gebranntes Wasser zu Sonderkonditionen importiert; der bisherige Absatz 2 wird somit hinfällig.

Art. 37

Die im liberalisierten Ethanolmarkt noch relevanten Inhalte des Artikels (Verwendungsbewilligung, Denaturierung) werden neu in Artikel 31 geregelt. Artikel 37 ist daher aufzuheben.

Art. 38

Artikel 38 ist aufzuheben.

Absatz 1: Da sich der Bund ganz aus dem Geschäft mit Ethanol zurückzieht, entfällt auch die Notwendigkeit, die Verkaufspreise zu regeln.

Absatz 2: Dieser Absatz legt fest, dass bei der Abgabe von gebrannten Wassern zu Trink- und Genusszwecken durch die EAV bzw. das Profitcenter eine der Steuer auf Spezialitätenbrand entsprechende Steuer zu entrichten ist. Mit dem Wegfall des Einfuhrmonopols wird die EAV keine gebrannten Wasser mehr abgeben, so dass die Steuerpflicht solcher Abgaben nicht mehr speziell geregelt werden muss,

Absatz 3: Der Inhalt findet sich neu unter Artikel 34a.

Art. 39a, 40 und 40a

Diese Artikel sind aufzuheben.

Der Grosshandelsbewilligung bedarf es nicht länger. Nach den Grundsätzen der EZV sollen versteuerte Waren nicht zusätzlichen staatlichen Kontrollen unterliegen. Hat der Staat bereits die Steuer eingenommen, so sollen auf Seiten der Wirtschaft und des Staates keine weiteren Ressourcen unnötig zur Überwachung des Verbrauchssteuergutes eingesetzt werden müssen.

An der kantonalen Bewilligungspflicht für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken wird festgehalten. Die rechtliche Grundlage befindet sich unverändert in Artikel 41a.

Begrifflich wird die Abgrenzung von Gross- und Kleinhandel weiterhin eine Rolle spielen, da der Grosshandel weniger strengen Beschränkungen unterliegt.

Art. 44

Mit der Teilrevision des AlkG verliert die EAV ihren Status als selbständige Anstalt. Nach ihrer Integration in die zentrale Bundesverwaltung bzw. in die EZV werden ihre Einnahmen und Ausgaben nicht mehr in einer Sonderrechnung erfasst und ausgewiesen. Deshalb muss die Ermittlung des Reinertrags neu geregelt werden.

Absätze 1 und 2: Entsprechend der Totalrevision des AlkG berechnet sich der Reinertrag, an dem die Kantone im Umfang von zehn Prozent (Alkoholzehntel) partizipieren, aus dem Total der Steuereinnahmen (Bruttoertrag) abzüglich einer Vollzugspauschale.

Mit dieser Pauschale wird der Bund bzw. die EZV für die gesetzlich vorgeschriebenen und betrieblich notwendigen Aufwendungen entschädigt. Die Vollzugskostenpauschale setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

- In erster Linie fallen die Kosten für Personal, Sachaufwand und Infrastruktur darunter, die für den Vollzug der Alkoholgesetzgebung notwendig sind. Diese Aufgaben werden neu durch die EZV wahrgenommen; die Kosten sind Teil ihres Globalbudgets.
- In geringem Umfang werden heute von der EAV auch Unterstützungsleistungen ausgerichtet, die in der Vollzugspauschale zu berücksichtigen sein werden. Im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten fortgeführt und unterstützt werden soll die bewährte Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren der Branche sowie dem Institut für Lebensmittelwissenschaften von Agroscope und der École de Changins, die sich mit Forschungsthemen wie Rohstoffqualität, Qualitätssteigerung sowie der Aus-

und Weiterbildung im Brennereiwesen befassen. Ebenfalls fortgeführt werden sollen die Unterstützungen an Organisationen, die sich auf gesamtschweizerischer und internationaler Ebene der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs widmen (Art. 43a). Auch die für diese Zwecke eingesetzten Mittel sind Teil der Vollzugspauschale.

Der Bundesrat wird die Höhe der Vollzugspauschale und die ihr anzurechnenden Aufwände im Detail auf Verordnungsstufe festlegen.

Bei der Berechnung des Reinertrages nicht mehr berücksichtigt werden können weitere Einnahmen, die bisher in Zusammenhang mit dem Vollzug des AlkG standen: Die Vermögenserträge entfallen, da die EAV ihre Rechtspersönlichkeit und damit ihre Vermögensfähigkeit verliert. Einnahmen aus Bussen und Gebühren werden nicht mehr separat erhoben und ausgewiesen. Entsprechend bleiben sie inskünftig bei der Berechnung des Reinertrages unberücksichtigt.

Absatz 3: Der Anteil der Kantone wird wie bis anhin nach der mittleren Wohnbevölkerung verteilt, die aufgrund der neuen Volkszählung jährlich erhoben wird. Die Kantone können im Rahmen der verfassungsmässigen Zweckumschreibung frei über ihren Anteil verfügen.

Abschnitt VIa: Steuerpfand und Sicherstellung der Steuer

Art. 46

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

Wie in anderen Steuergesetzen (z. B. BStG, Zollgesetz) soll ein gesetzliches Pfandrecht an allen steuerpflichtigen Erzeugnissen, die im Inland hergestellt oder gelagert werden (d. h. Spirituosen, Ethanol und ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholische Getränke mit mehr als 18 Volumenprozenten sowie Produkte mit zugesetzten gebrannten Wassern und alkoholhaltigen Erzeugnissen) eingeführt werden.

Die Schaffung eines Steuerpfandrechts rechtfertigt sich insofern, als für 80 Prozent dieser Erzeugnisse, ob importiert oder im Inland hergestellt, die Abgaben nicht sofort geltend gemacht werden, weil sie sich in der Regel in Steuerlagern befinden. Gebrannte Wasser zu Trinkzwecken unterliegen den höchsten indirekten Steuern, weshalb eine wirksamere Sicherstellung als mit den derzeit verfügbaren Massnahmen angezeigt ist.

Für Private hat die Einführung des Pfandrechts den Vorteil, dass dadurch die Höhe der finanziellen Garantien oder anderer Sicherheiten reduziert werden können, die in Zusammenhang mit dem Betrieb eines Steuerlagers oder allenfalls mit einer Verwendungsbewilligung verbunden sind.

Durch dieses dem Zivilrecht nachgebildete Pfandrecht kann die EZV die sichergestellte Ware verwerten, um die dadurch gesicherte Steuerforderung zu vollstrecken. Das Pfandrecht gilt von Gesetzes wegen für steuerpflichtige gebrannte Wasser und Erzeugnisse, die solche enthalten, im Steuerlager, bei der Herstellerin oder beim

Hersteller sowie bei der Importeurin oder beim Importeur. Als dingliches Recht haftet es an der Sache, und die Steuer kann direkt bei der erwerbenden Person geltend gemacht werden.

Art. 47

Die Beschlagnahme gebrannter Wasser soll bei deren Besitzerin oder Besitzer erfolgen. Sie besteht in der Besitzergreifung des Pfands oder einem Verfügungsverbot. Diese Massnahmen sind mit Beschwerde nach Artikel 49 anfechtbar.

Art. 48

Eine Verwertung kann erfolgen, wenn die Steuerforderung, die das Steuerpfand sichert, vollstreckbar und die Zahlungsfrist, die der steuerpflichtigen Person gesetzt wurde, abgelaufen ist. Die öffentliche Versteigerung erfolgt nach dem kantonalen Recht am Versteigerungsort. Sind Pfandeigentümerinnen oder Pfandeigentümer einverstanden, kann das Pfand unter Voraussetzungen, die der Bundesrat festlegt, durch die EZV freihändig verkauft werden.

Art. 49, 50 und 51

Artikel 49–51 regeln den Rechtsweg innerhalb der EZV. Artikel 49 entspricht materiell weitgehend Artikel 31 TStG, während der neue Artikel 50 den Sonderfall von Beschwerden gegen Verfügungen gemäss Artikel 42b regelt. Artikel 51 ist Artikel 32 TStG nachgebildet.

Artikel 49 Absatz 1 und Artikel 50: Diese Bestimmungen beziehen sich auf sämtliche Verfügungen, die gestützt auf das AlkG durch die Oberzolldirektion als erste Instanz erlassen werden. Dazu gehören namentlich Konzessionen, Steuerlager- und Verwendungsbewilligungen sowie Steuerveranlagungen und Einstufungsentscheide. Verzichtet wird indessen auf ein Einspracheverfahren bei Verfügungen der Oberzolldirektion betreffend Werbebeschränkungen gemäss Artikel 42b. Da es sich dort um ausführlich begründete Feststellungsverfügungen zur Zulässigkeit von bereits in einer Vorprüfung als nicht statthaft bezeichnete Werbevorlagen handelt, wäre die Folge eines Einspracheverfahrens der beschwerdeführenden Partei nur ein Zeitverlust, kaum aber eine Abänderung des Entscheids.

Artikel 49 Absätze 2–5: Diese Absätze übernehmen die Praxis des Tabaksteuergesetzes, das seinerseits die Vorgaben des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968²⁸ über das Verwaltungsverfahren konkretisiert oder wiedergibt.

Artikel 51: Bei Verfügungen der Zollstellen und der Zollkreisdirektionen gilt gemäss dem neuen Artikel 51 – entsprechend dem TStG und als Ausnahme von der ordentlichen Beschwerdefrist – in jedem Fall eine Beschwerdefrist von 60 Tagen.

Art. 52, 53, 54, 56 und 57

Die Artikel 52, 53, 54, 56 und 57 sollen im Zuge dieser Teilrevision den Vorgaben der Gesetzestechnischen Richtlinien²⁹ (Randziffer 90) angepasst werden. So wird der moderne Aufbau der Strafbestimmungen übernommen und jeweils das Strafmass, in diesem Falle die Bussenhöhe, an den Anfang gestellt. Die heute zunehmend übliche Festlegung der höchstmöglichen Strafe allein durch einen maximalen Busenbetrag wurde bislang weder im Zollrecht noch in den vom Zoll anzuwendenden nicht zollrechtlichen Erlassen, mit Ausnahme der Mehrwertsteuerrechts, eingeführt. Da die im Rahmen dieser Teilrevision vorgenommenen Gesetzesanpassungen sich auf den durch die Integration in die EZV sowie durch die Ethanolmarktliberalisierung bedingten Änderungsbedarf beschränken, wird hier von einer Modernisierung der Strafbestimmungen abgesehen. Die Verknüpfung der Bussenhöhe mit den hinterzogenen oder gefährdeten Fiskalabgaben liefert eine sinnvolle Unterstützung für die Gleichbehandlung im Rahmen der richterlichen Strafzumessung,

Die im geltenden AlkG vorgesehene Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren (Art. 52 Abs. 2 und 54 Abs. 3) soll in Anlehnung an die anderen Verbrauchssteuergesetze (z. B. Art. 35 Abs. 2 BStG) auf ein Jahr Freiheitsstrafe gesenkt werden.

Art. 52, 54 und 56

Mit der Aufhebung des Einfuhrmonopols ist es nicht mehr dem Bund vorbehalten, Ethanol einzuführen und in Verkehr zu bringen. Dieses Recht soll auch Privaten zustehen. Die in Buchstabe a aufgeführten Straftatbestände des unbefugten Einführens und Inverkehrbringens von gebrannten Wassern mit mehr als 80 Volumenprozenten sollten demnach gestrichen werden (Art. 52 Abs. 1 Bst. a).

Als Vortat einer Hehlerei gemäss Artikel 56 Buchstabe a kommen diese Tatbestände des unbefugten Einführens und Inverkehrbringens mithin nicht mehr in Betracht.

Weiterhin strafbar bleibt jedoch die Steuerhinterziehung und -gefährdung (Art. 54) sowie der Erwerb von gebrannten Wassern, die bei der Einfuhr in die Schweiz nicht angemeldet wurden. Dieser Tatbestand ist in Artikel 56 Buchstabe b (inhaltlich unverändert) geregelt.

Art. 57 Abs. 1 und 2

Mit der Abschaffung der Grosshandelsbewilligung wird der entsprechende Straftatbestand (bisheriger Abs. 1 Bst. a) hinfällig.

Art. 58a

Das Steuerpfandrecht (vgl. Art. 46a) ist ein elementares Instrument, um die Einbringlichkeit der steuerrechtlichen Ansprüche zu sichern. Folgerichtig ist zu bestrafen, wer ohne Zustimmung der Behörden den Pfandgegenstand vernichtet oder darüber verfügt.

²⁹ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Publikation > Sprachen > Deutschsprachige Dokumente > Hilfsmittel für Textredaktion und Übersetzung > Erlassredaktion > Gesetzestechnische Richtlinien (GTR)

Die Widerhandlung ist strafbar, unabhängig davon, ob sie vorsätzlich oder fahrlässig begangen wurde. Die vorgesehene Höchststrafe für vorsätzlich verübte Widerhandlungen ist eine Busse bis zu 100 000 Franken, bei fahrlässiger Verübung beläuft sie sich auf bis zu 30 000 Franken.

Art. 59 Abs. 3

In den Absätzen 1 und 2 werden die aufgrund der vorgeschlagenen Neuerungen notwendigen Anpassungen vorgenommen. Hingegen ist Absatz 3 aufzuheben, weil die EZV neu für die Durchführung des AlkG in allen Belangen zuständig sein wird.

Art. 59a

Gemäss Artikel 7 Bundesgesetz vom 22. März 1974³⁰ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) kann von der Verfolgung der strafbaren natürlichen Person Umgang genommen und an ihrer Stelle der Geschäftsbetrieb als solche bestraft werden. Diese Sonderregelung trägt der Tatsache Rechnung, dass sich vielfach zeitraubende Nachforschungen nach der Person, welche die Tat verübt hat, und nach den Organen, die allenfalls mitschuldig sind, vielfach nicht lohnen. Diese Regelung entlastet die Verwaltung und erspart dem betroffenen Geschäftsbetrieb wenig geschätzte Untersuchungen. Es handelt sich um eine subsidiäre Haftung des Geschäftsbetriebes.

Wie bereits im Zoll- und andern Steuergesetzen soll auch im AlkG eine spezifische Bestimmung verankert werden, die es erlaubt, Geschäftsbetriebe auch im Falle höherer Bussen zu belangen. Allerdings sollen diese nicht höher als 50 000 Franken sein.

Art. 59b

Die Bestimmung regelt die Fälle, in denen eine Handlung gleichzeitig einen oder mehrere Straftatbestände nach diesem oder einem anderen Gesetz, beispielsweise dem Zollgesetz oder dem Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juli 2009³¹, erfüllt und die gleiche Behörde für deren Verfolgung und Beurteilung zuständig ist. Die Regelung ist notwendig, weil Artikel 49 Strafgesetzbuch³² gemäss Artikel 9 VStrR für Bussen nicht gilt. Nach Artikel 9 VStrR werden die Bussen bei der Strafzumessung addiert. Die Kumulierung von Strafen führt jedoch oft dazu, dass die begangenen Widerhandlungen zu schwer bestraft werden. Deshalb scheint die Verankerung einer spezifischen Bestimmung im Gesetz sinnvoll, die von der Strafe für die schwerste Widerhandlung ausgeht und es erlaubt, die Täterin oder den Täter dem Verschulden entsprechend angemessener zu bestrafen.

Die Strafe für die schwerste Straftat wird angemessen erhöht, um weitere Straftaten bei der Strafzumessung zu berücksichtigen. Die ausgesprochene Gesamtstrafe darf das höchste Mass der angedrohten Strafe für die schwerste Straftat um die Hälfte überschreiten, jedoch nicht über das gesetzliche Höchstmass der Straftat hinausgehen.

³⁰ SR 313.0

³¹ SR 641.20

³² SR 311.0

Art. 63

«Eidgenössische Alkoholverwaltung» und «Alkoholverwaltung» wurden durch «Zollverwaltung» ersetzt.

Art. 67

Die Sicherstellung der Steuer als in allen Steuergesetzen des Bundes vorgesehenes Rechtsinstitut sichert die finanziellen Forderungen der EZV, deren Zahlung gefährdet erscheint. Darunter fallen neben Steuern auch sämtlich übrigen Geldforderungen. Die Fälligkeit einer Geldforderung wird für eine Sicherstellung nicht vorausgesetzt.

Die geltenden Bestimmungen werden in dem Sinne geändert, als die Sicherstellungsverfügung einem gerichtlichen Urteil gleichgestellt wird und als Arrestbefehl im Sinne von Artikel 274 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889³³ über Schuldbeitreibung und Konkurs (SchKG) gilt, damit das Betreibungsamt Vermögenswerte rasch pfänden kann. Eine Einsprache gegen den Arrestbefehl ist nach Artikel 278 SchKG ausgeschlossen. Zudem hat eine Beschwerde gegen die Sicherstellungsverfügung keine aufschiebende Wirkung.

Art. 71

Absatz 1: Mit dem Bundesgesetz vom 29. Juni 1900³⁴ über die gebrannten Wasser erlangte die EAV ihre rechtliche Selbstständigkeit. Als selbstständige juristische Person trat sie fortan in eigenem Namen auf, schloss Verträge auf ihren Namen ab und war als Eigentümerin von Liegenschaften in den Grundbüchern verschiedener Gemeinden eingetragen.

Mit der Aufhebung des Einfuhrmonopols und dem Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt verändern sich wesentliche Rahmenbedingungen, die eine rechtliche Selbstständigkeit der EAV bisher rechtfertigt.

Des Weiteren stellt die eigentliche Kernaufgabe der EAV, die Erhebung der Steuer auf gebrannten Wassern, eine Ministerialaufgabe dar, die gemäss der im Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006³⁵ aufgestellten Aufgabentypologie zu den originären, von der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllenden Aufgaben gehört.

Aus diesen Gründen soll die EAV als Anstalt aufgelöst und in die zentrale Bundesverwaltung überführt werden. In Zukunft wird die EZV die sich aus der Alkoholgesetzgebung ergebenden Aufgaben wahrnehmen.

Die Streichung von Absatz 1 Satz 2 allein bewirkt noch nicht die Aufhebung der Rechtspersönlichkeit. Daher erfolgt diese ausdrücklich in Artikel 76b im Abschnitt der Schluss- und Übergangsbestimmungen.

³³ SR **281.1**

³⁴ BBl **1900** III 608

³⁵ BBl **2006** 8233

Absatz 2: An der bisherigen Aufgabenteilung mit dem Bundesamt für Landwirtschaft wird unverändert festgehalten: Es bleibt zuständig für die brennlose Verwendung von Brennstoffen (vormals Art. 71 Abs. 1^{bis}).

Absätze 3 und 4: Infolge der Aufhebung der Rechtspersönlichkeit wird keine eigene Rechnung mehr geführt und keine gesonderte Steuerbefreiung vorgesehen. Die beiden Absätze sind daher aufzuheben.

Absatz 6: Infolge der Integration in die EZV werden die Brennstoffaufsichtsstellen aufgelöst. Die Kontrolle wird inskünftig durch Organe der EZV ausgeübt. Absatz 6 ist daher aufzuheben.

Art. 72

Das Register der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber dient der Wirtschaft als Information darüber, wer unsteuerter, gebrannter Wasser erwerben darf. Auf diese Art und Weise werden insbesondere mit Ethanol handelnde Unternehmen mit dem Wissen ausgestattet, ob vor der Auslieferung eine Steueranmeldung vorzunehmen ist.

Art. 76b

Es soll ein neuer Artikel mit Übergangsbestimmungen zu diesen Änderungen eingefügt werden, mittels dem die Rechtspersönlichkeit der EAV aufgehoben wird (ehemals Art. 70 E-SpStG; vgl. die Erläuterungen zu Art. 71 hier vor).

Art. 76c

Dieser Artikel ist aus Artikel 67 E-SpStG hervorgegangen und berücksichtigt die seither vom Bundesrat getroffenen Grundsatzentscheide zum Projekt.

Absatz 1: Diese Bestimmung bildet das Verfahren in zwei Schritten ab (Share Deal), wie es vom Bundesrat in der Verkaufsstrategie vom 25. April 2012 festgelegt worden ist:

In einem ersten Schritt wird das Profitcenter Alcosuisse in die 1998 von der EAV gegründete und bis heute inaktive «alcosuisse ag» überführt (Aktivierung). In einem zweiten Schritt soll die Beteiligung an der «alcosuisse ag» an eine private Käufergesellschaft übergehen (Privatisierung).

Gemäss Verkaufsstrategie beabsichtigt der Bund, sich aus dem Ethanolgeschäft zurückzuziehen. Deshalb soll die Beteiligung an der «alcosuisse ag» vor der Liberalisierung des Ethanolmarktes und damit spätestens 18 Monate nach ihrer Aktivierung veräussert werden.

Absatz 2: Dieser Absatz bildet die Grundlage, damit die betrieblich notwendigen Aktiven in die «alcosuisse ag» überführt werden können, und regelt das Vorgehen und insbesondere die Zuständigkeiten des Bundesrates im Einzelnen. Als Alternative zum Share Deal soll dem Bundesrat auch die Möglichkeit offenstehen, Vermögenswerte, die nicht in die «alcosuisse ag» überführt werden, einzeln zu veräussern (Asset Deal). Weitere, zum Vollzug von Artikel 76c notwendige Ausführungsbestimmungen kann der Bundesrat gestützt auf Artikel 78 erlassen.

Absatz 3: Die vorgesehene Überführung weicht von den Bestimmungen des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003³⁶ ab. Deshalb schliesst Absatz 3 die Anwendbarkeit des Fusionsgesetzes ausdrücklich aus. Die «alcosuisse ag» tritt mit der Überführung in alle Vertragsverhältnissen – wie Kunden- und Auftragsverhältnisse – automatisch an die Stelle der EAV. Dasselbe gilt für die Registereinträge (Grundbuch, Marken- oder Patentregister usw.) und rechtshängige Zivilprozesse. Die Beschlüsse des Bundesrates zur Überführung in die «alcosuisse ag» und zu deren Veräusserung (insb. Übertragungsbilanz und die entsprechenden Inventare) bilden die Grundlage für die notwendigen Registereinträge und -änderungen sowie für die Sacheinlage in die «alcosuisse ag». Die von der Überführung betroffenen privatrechtlichen Rechtsverhältnisse werden dadurch inhaltlich nicht verändert. Wo dies notwendig ist, sind von der «alcosuisse ag» die formellen Änderungen zu veranlassen (Bsp. Änderung von Bezeichnungen, Mitteilungen an Vertragspartner).

Absätze 4–5: Diese Bestimmungen sehen für den gesamten Reorganisationsprozess die Steuer- und Gebührenfreiheit vor.

Absatz 6: Die Kosten für die Stilllegung und den Rückbau von Liegenschaften des Profitcenters Alcosuisse, die sich wider Erwartens nicht veräussern lassen, soll aus dem Erlös finanziert werden können, der sich aus der Auflösung der EAV ergibt. Deshalb sollen vorher entsprechende Rückstellungen gebildet werden.

Art. 76d

Beim Übergang von öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen nach Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000³⁷ (BPG) auf eine privatrechtliche Organisation bzw. auf eine andere Organisation des öffentlichen Rechts findet Artikel 333 Obligationenrecht³⁸ (OR) keine Anwendung. Die vorliegende Lösung ist einer Lösung nach Artikel 333 OR ebenbürtig. Das personalrechtliche Verfahren bei Reorganisationen und Umstrukturierungen in der Bundesverwaltung ist in den Artikeln 104–105c BPV³⁹ geregelt. Bei der Auflösung der EAV handelt es sich um eine Umstrukturierung im Sinne dieser Bestimmungen. Die Informationspflicht der EAV besteht insbesondere darin, die betroffenen Angestellten umfassend und rechtzeitig, d. h. spätestens sechs Monate vor der Aufhebung ihrer Stelle bei der EAV, über die Folgen des Übergangs ihrer Arbeitsverhältnisse bzw. der Ablehnung dieses Übergangs aufzuklären. Massgebend sind die Artikel 104–105c BPV

Absatz 1: Mit dieser Bestimmung werden die Interessen der Angestellten von Alcosuisse beim Übergang zur Privatisierung gewahrt, indem ihre bisher öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse von Gesetzes wegen auf die neue Arbeitgeberin übergehen, sofern sie im Zeitpunkt der Übernahme noch nicht gekündigt sind.

Die bisherige Arbeitgeberin wird den Angestellten des Profitcenters eine zumutbare Stelle bei «alcosuisse ag» anbieten. Ist kein solches Angebot möglich, wird seitens der bisherigen Arbeitgeberin eine zumutbare Stelle innerhalb oder ausserhalb der Bundesverwaltung angeboten. Lehnt eine Person ein zumutbares Angebot ab, so

³⁶ SR 221.301

³⁷ SR 172.220.1

³⁸ SR 220

³⁹ SR 172.220.111.3

stellt diese Ablehnung auf Seiten der bisherigen Arbeitgeberin einen Grund für eine verschuldete Kündigung dar (Art. 10 Abs. 3 Bst. d BPG, Art. 104e Abs. 3 BPV). Hat eine bisher beim Profitcenter der EAV angestellte Person ihrerseits bereits vor der Betriebsübernahme ihr Arbeitsverhältnis gekündigt, so geht das Arbeitsverhältnis nicht auf die neue Arbeitgeberin über.

Mit dem Übergang in die «alcosuisse ag» unterstehen die neuen Arbeitsverhältnisse den personalrechtlichen Bestimmungen, die auf die neue Arbeitgeberin anwendbar sind, namentlich das OR und der Betriebsvertrag der neuen Arbeitgeberin.

Absatz 2 bezieht sich nur auf die Arbeitsverhältnisse, die gemäss Absatz 1 von der «alcosuisse ag» übernommen werden. Der bisherige Lohn soll gesetzlich ein Jahr lang garantiert werden. Im Zeitpunkt des Betriebsübergangs noch bestehende Zeit- oder Ferienguthaben sowie allfällige Forderungen aus dem früheren Arbeitsverhältnis gehen ebenfalls auf die neue Arbeitgeberin über. Die übernommenen Angestellten sind während eines Jahres gegen eine ordentliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses seitens der neuen Arbeitgeberin geschützt. Befristete Arbeitsverträge können früher enden, sofern die Vertragsdauer bereits im ersten Jahr endet und mit der angestellten Person kein neuer Arbeitsvertrag abgeschlossen wird. Übernommene Angestellte ihrerseits können das Arbeitsverhältnis unter Berücksichtigung der Kündigungsfristen nach OR bzw. Betriebsvertrag bereits vor Ablauf der Jahresfrist kündigen.

Da die übernommenen Angestellten gemäss Absatz 5 keinen Anspruch auf Weiterführung der Funktion und der organisatorischen Einordnung haben, kann der Vertrag bereits im ersten Jahr Änderungen erfahren.

Absatz 3: Die «alcosuisse ag» soll die unterbrochslos bei der bisherigen Arbeitgeberin EAV sowie bei der Bundesverwaltung geleisteten Dienstjahre anrechnen.

Absatz 4: Dieser Absatz regelt die Situation jener EAV-Angestellten, deren Arbeitsverhältnis nach der Integration der EAV auf die EZV bzw. auf eine andere Einheit der zentralen Bundesverwaltung übergeht. Diese Arbeitsverhältnisse beruhen weiterhin auf dem BPG und der BPV sowie auf den für das Personal der zentralen Bundesverwaltung geltenden Ausführungsbestimmungen. Ihr Kündigungsschutz bzw. ihre Lohngarantien nach dem Übergang bestimmen sich daher nicht nach Absatz 2, sondern nach den massgebenden bundespersonalrechtlichen Bestimmungen (Art. 19 BPG; Art. 31a und 52a BPV). Lehnt eine angestellte Person eine zumutbare Stelle bei der EZV oder bei einer andern Einheit der zentralen Bundesverwaltung ab, stellt dies seitens der bisherigen Arbeitgeberin einen Grund für eine verschuldete Kündigung dar (Art. 10 Abs. 3 Bst. d BPG, Art. 104e Abs. 3 BPV).

Absatz 5: Dieser Absatz gilt sowohl für die Angestellten, die von der «alcosuisse ag» übernommen werden, als auch für jene, die zur EZV bzw. einer anderen Verwaltungseinheit des Bundes wechseln. In beiden Fällen besteht kein Anspruch auf Weiterführung der bisherigen Funktion oder der bisherigen organisatorischen Stellung (vgl. Art. 104a BPV). Bei einer allfälligen Anpassung der Arbeitsverträge aufgrund von nötigen Änderungen von Funktion oder organisatorischer Eingliederung sind die massgebenden Bestimmungen des geltenden Personalrechts zu beachten, namentlich die Kündigungsfrist. In den neuen Arbeitsverträgen darf keine

Probezeit angesetzt werden, da die Übertragung der Arbeitsverhältnisse im Rahmen einer Umstrukturierung erfolgt.

Art. 76e

Dieser Artikel ist aus Artikel 69 E-SpStG hervorgegangen und dem aktuellen Projektstand angepasst worden.

Mit der Überführung des Profitcenters Alcosuisse in die «alcosuisse ag» können die aktiven Versicherten nicht mehr im Vorsorgewerk Bund von PUBLICA verbleiben. Für sie muss eine neue Vorsorgelösung gefunden werden. Ihr Ausscheiden aus dem Vorsorgewerk Bund führt grundsätzlich zu dessen Teilliquidation.⁴⁰

Grundsätzlich von diesem Wechsel betroffen sind auch die dem Profitcenter zuordnbaren Rentenbeziehenden. Ihr Wechsel zu einer neuen Vorsorgeeinrichtung bedingt jedoch nicht selten für die Finanzierung der bisherigen Renten ein höheres Deckungskapital. Aus Artikel 32f BPG folgt, dass Rentenbeziehende beim Vorsorgewerk Bund verbleiben können, wenn u. a. finanzielle Gründe dies nahelegen.

Der Bund kann die Finanzierung der Arbeitgeberpflichten jedoch nur dann übernehmen, wenn der Bundesrat zuvor Arbeitgeber war. Im Fall der EAV bzw. des Profitcenters Alcosuisse kommt der Status eines Arbeitgebers nicht dem Bund zu, sondern der EAV.

Mit Artikel 76e wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Arbeitgeberpflichten, die sich aus dem Verbleib der Rentenbeziehenden im Vorsorgewerk Bund ergeben, aus dem Vermögen der EAV finanziert werden können. Diese Arbeitgeberpflichten umfassen neben dem Ausgleich des Vorsorgekapitals auch weitere Kosten wie zum Beispiel die Verwaltungskosten.

Art. 76f

Diese Übergangsbestimmung legt das Verfahren fest, nach dem Inhaberinnen und Inhaber einer Bewilligung zur Verwendung von «fiskalisch nicht belastetem und nicht vollständig denaturiertem Sprit» eine Verwendungsbewilligung gemäss Artikel 32 erhalten können, wenn sie weiterhin un versteuertes Ethanol verwenden wollen.

Mit den Verwendungsbewilligungen werden die heutigen Bewilligungen abgelöst. Neu wird auf die Unterscheidung zwischen vollständig und teilweise denaturiertem Ethanol verzichtet (vgl. Art. 31). Eine Verwendungsbewilligung wird demnach nur noch für un versteuertes, undenaturiertes Ethanol benötigt.

⁴⁰ www.publica.ch > Ihre Vorsorge > Überblick > Rechtliche Grundlagen > Reglement Teilliquidation Vorsorgewerk Bund

II

Änderung anderer Erlasse

Die EAV ist als Vergabestelle im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994⁴¹ über das öffentliche Beschaffungswesen genannt. Mit ihrer Auflösung ist die entsprechende Bestimmung aufzuheben (Art. 2 Abs. 1 Bst. b).

Der Zollansatz für Ethanol der Tarifnummern 2207.1000, 2007.2000 und 2208.9010 soll mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes auf 0 Franken gesetzt werden. Der Anhang 1 Teil 1a des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986⁴² wird entsprechend angepasst (vgl. Erläuterung zu Art. 35 AlkG).

III

Inkraftsetzung

Die Inkraftsetzung dieser Teilrevision soll gestaffelt erfolgen:

In einem ersten Schritt sollen die für die Privatisierung des Profitcenters Alcosuisse notwendigen Grundlagen (Art. 76c–e) in Kraft gesetzt werden. Ein entsprechendes Szenario war bereits in Ziffer 5.3.1 der Botschaft zur Totalrevision des AlkG skizziert.⁴³

Das Datum, an dem die «alcosuisse ag» an eine private Trägerschaft verkauft werden kann, ist massgebend für die Liberalisierung des Ethanolmarktes. Die entsprechenden Änderungen bzw. Bestimmungen sollen spätestens sechs Monate nach dem Verkauf der «alcosuisse ag» in Kraft gesetzt werden.

Die Inkraftsetzung der Grundlagen für die Integration der EAV in die EZV (insbesondere Art. 71 und 76b) ist für den 1. Januar 2018 vorgesehen.

Um den vorgesehenen Zeitplan für die Privatisierung des Profitcenters Alcosuisse nicht zu gefährden, müssten die entsprechenden Bestimmungen auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden. Sollte dieses Datum in die Referendumsfrist fallen und verläuft diese ungenutzt, entfalten die entsprechenden Bestimmungen ihre Wirkung rückwirkend.

⁴¹ SR **172.056.1**

⁴² SR **632.10**

⁴³ BBl **2012** 1315, hier 1356

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Gemäss geltendem Recht fliessen heute neben den Einnahmen aus der Steuer auf gebrannten Wassern auch die Einnahmen aus Bussen und Gebühren sowie der Ertrag aus dem Vermögen der EAV in die Berechnung des Reinertrages ein. Als Erhebungskosten in Abzug gebracht werden die Aufwendungen in Zusammenhang mit dem Vollzug der Alkoholgesetzgebung.

Mit der Teilrevision des AlkG verliert die EAV nicht nur ihre Rechtspersönlichkeit, sondern – mangels Vermögensfähigkeit – auch ihr «eigenes» Vermögen sowie die daraus resultierenden Einnahmen. Die Liberalisierung des Ethanolmarktes sowie die Privatisierung von Alcosuisse führen dazu, dass ein allfälliger Überschuss aus dem Verkauf von Ethanol ebenfalls entfällt. Die Einnahmen aus Bussen und Gebühren werden zwar weiterhin zu verzeichnen sein, werden jedoch nicht mehr separat, sondern zusammen mit den entsprechenden Einnahmen der EZV erfasst und ausgewiesen. Auch sie bleiben bei der Berechnung des Reinertrages unberücksichtigt.

Als Einnahme wird einzig noch der Bruttoertrag aus der Steuer auf gebrannten Wassern separat auszuweisen sein. Nach Abzug einer Pauschale, die den Aufwand der EZV für den Vollzug der Alkoholgesetzgebung entschädigt, ergibt sich der Reinertrag, der zu zehn Prozent als sogenannter Alkoholzehntel an die Kantone ausgerichtet wird. Die restlichen 90 Prozent setzt der Bund zur Finanzierung seines Beitrags an die AHV und die IV ein.

Wiederkehrende Einnahmen und Ausgaben

Da mit der vorliegenden Teilrevision des AlkG weder neue Steuerprivilegien vorgesehen sind noch bestehende abgeschafft werden, ist bei einem Steuersatz von 29 Franken pro Liter reinen Alkohols (vgl. Art. 23 Alkoholverordnung) grundsätzlich von einem unveränderten Bruttosteuerertrag auszugehen. Für die Schätzung des künftigen Reinertrages wird vom durchschnittlichen Bruttosteuerertrag der letzten fünf Jahre ausgegangen.

Wie bereits ausgeführt werden nach der Integration der EAV in die EZV die weiteren Einnahmen (Vermögenserträge, Einnahmen aus Bussen und Gebühren) bei der Berechnung des Reinertrages nicht mehr berücksichtigt.

Ausgehend von 75 Vollzeitstellen sowie weiteren Aufwänden im Eigenbereich und Transferbereich (Art. 43a), die dem Vollzug der teilrevidierten Alkoholgesetzgebung dienen, ist von einem Kostenaufwand von 21 Millionen Franken auszugehen. Bezogen auf einen Bruttoertrag von 286 Millionen Franken entsprechen die 21 Millionen Franken einer Vollzugspauschale von rund 7,5 Prozent.

Der daraus errechnete Reinertrag wird sich auf ca. 265 Millionen Franken belaufen. Davon gehen 10 Prozent als sogenannter Alkoholzehntel an die Kantone, die restlichen 90 Prozent werden dem gesetzlichen Beitrag angerechnet, den der Bund an die AHV und die IV zu leisten hat.

Tabelle 1

In Millionen Franken (Differenzen rundungsbedingt)	2011	2012	2013	2014	2015	Ø	2018*
Bruttosteuerertrag	292	295	291	283	278	286	(286)
Weitere Einnahmen	9	6	4	6	5	9	–
Betriebs- / Vollzugs- aufwand	32	33	32	33	35	32	(21)
Reinertrag	269	269	263	256	248	263	(265)
Alkoholzehntel	26,9	26,9	26,3	25,6	24,8	26,3	(26,5)

* Schätzung

Einmalige Einnahmen und Ausgaben

Integration der EAV in die EZV

Mit der Integration in die zentrale Bundesverwaltung werden die Aktiven und die Passiven der EAV, basierend auf ihrer Schlussbilanz, in die Bilanz des Bundes überführt.

Neben den Steuereinnahmen das bedeutendste Aktivum sind die zwei Liegenschaften im Berner Länggassquartier. Ob sie vor der Integration verkauft werden oder an den Bund übergehen, ist derzeit noch offen.

Eine Vermögensbereinigung mit den Kantonen erfolgte gestützt auf die Verordnung vom 26. Februar 1986⁴⁴ über die Vermögensausscheidung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung zugunsten der Kantone. Im Geschäftsbericht der EAV von 1985/1986⁴⁵ heisst es dazu: «Mit der beschlossenen Vermögensausscheidung sind die Kantone für ihren Anteil am Vermögen der Alkoholverwaltung definitiv entschädigt.» Der Geschäftsbericht wurde von den Eidgenössischen Räten mit Beschluss vom 11. Dezember 1986⁴⁶ genehmigt.

Die Gesamtplanung der Informatik der EAV beinhaltet neben dem Betrieb der bestehenden Applikationen auch die Entflechtung von der Informatik von Alco-suisse. Im April 2015 musste das von der EZV und der EAV gemeinsam mit dem Bundesamt für Informatik initiierte Verbrauchssteuerplattform-Projekt sistiert werden. Seither ist die EAV gefordert, ihre Applikationen (Uniface-basierte Informatik-Lösung COMEAV [Kernapplikation] inkl. Umsysteme) ohne gemeinsame Plattform mit der EZV den aktuellen und kommenden Herausforderungen wie eGovernment, offene Servicearchitektur und Lifecycle anzupassen. Die dafür benötigten Projekte laufen. Die grob geschätzte Budgetgrösse über die nächsten 2 Jahre beträgt 3,5 Millionen Franken. Diese Vorhaben ermöglichen Einsparungen bei Personalkosten (Reduktion und Optimierung von Arbeitsprozessen) und kürzere Umset-

⁴⁴ AS 1986 519

⁴⁵ Nicht veröffentlicht.

⁴⁶ BBl 1987 I 59

zungszeiten (Time-to-Market). Auch tiefere Projekt- und Betriebskosten bei der Überführung in die EZV dürften damit verbunden sein.

Privatisierung von Alcosuisse

Mit der Liberalisierung des Ethanolmarktes soll sich der Bund aus dem Ethanolgeschäft zurückziehen. Wie der Bundesrat in der Verkaufsstrategie vom 25. April 2012 entschieden hat, soll Alcosuisse aus der EAV ausgegliedert und in die «alcosuisse ag» überführt werden. Anschliessend sind deren Aktien an eine private Trägerschaft zu verkaufen. Formell erfolgt der Verkauf der «alcosuisse ag», nach den Vorgaben des Bundesrates (Verkaufsstrategie), durch die EAV, in deren Besitz sich die Aktien bis zu deren Auflösung befinden.

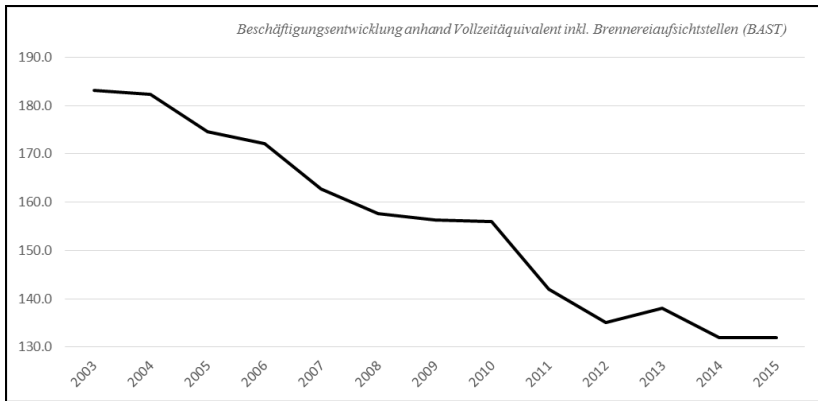
Interessenten für den Kauf der «alcosuisse ag» haben sich bereits gemeldet. Unklar bleibt jedoch, zu welchen Konditionen ein Verkauf erfolgen kann. Entsprechend lassen sich derzeit keine Angaben über die Höhe der Einnahmen machen, die mit einem Verkauf von Alcosuisse zu erwarten sind. Soweit ein Standort weder als Teil der «alcosuisse ag», noch separat verkauft werden kann, muss der Bund um dessen Rückbau besorgt sein. Die mit einem allfälligen Rückbau verbundenen Kosten lassen sich jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilen.

Die Ausgaben, die im Hinblick auf die Privatisierung getätigt werden müssen, belaufen sich gemäss vertraglichen Verpflichtungen aktuell auf ca. 4 Millionen Franken. Diese Ausgaben beziehen sich sowohl auf Dienstleistungen von Dritten in Zusammenhang mit der Privatisierung (z. B. für Bewertungen von Aktiven, die Erstellung von Verkaufsdokumentation, Gutachten usw.) als auch auf die IT (Ablösung von Alcosuisse von der EAV; Enterprise-Resource-Planning [ERP] für die «alcosuisse ag»). Hinzu kommen ca. 3 Millionen Franken, die für den Verbleib der Rentenbeziehenden, die dem Profitcenter Alcosuisse zuordenbar sind, im Vorsorgewerk Bund zu entrichten sind.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die EAV hat ihre bereits vor Jahren eingeleitete Personalpolitik fortgesetzt und verfügte Ende 2015 noch über 132 Vollzeitstellen.

Abbildung 1



In der Botschaft zur Totalrevision des AlkG wurde der Personalbedarf auf «weniger als 80 Vollzeitstellen» geschätzt. Die Folgearbeiten zeigten sodann, dass sich die totalrevidierte Alkoholgesetzgebung sogar mit lediglich rund 40 Vollzeitstellen umsetzen liesse. Dies hätte indes vorausgesetzt, dass alle in der damaligen Botschaft vorgesehenen Optimierungen vollständig hätten umgesetzt werden können.

Mit der vorliegenden Teilrevision lassen sich solche Optimierungen nicht erzielen. Als eine direkte Folge des Verzichts auf das Einfuhrmonopol muss gegenüber heute gar mit einem leicht erhöhten Personalbedarf bei der Ethanolkontrolle gerechnet werden.

Dennoch lässt sich der heutige Personalbestand mit der Privatisierung von Alcosuisse (minus ca. 37 Vollzeitstellen aufgrund des Wegfalls des Profitcenters), mit der Integration in die EZV (minus ca. 15 Vollzeitstellen aufgrund von Synergiegewinnen) sowie mit Neuerungen bei der IT (minus ca. 5 Vollzeitstellen aufgrund informatikbasierter Prozesse) auf 75 Vollzeitstellen reduzieren.

3.1.3 Auswirkungen auf die Informatik

Die Informatiksysteme der EAV und von Alcosuisse sind heute ineinander verzahnt.

Um die künftige Umsetzung der neuen Gesetzgebung innerhalb des EZV sowie das unabhängige Funktionieren von Alcosuisse als eigenständige AG zu ermöglichen, wurden entsprechende IT-Projekte lanciert.

Diese Projekte sind in der Umsetzungsphase und kommen planmässig voran.

Auf Seiten der EAV wird die gegenwärtig im Einsatz stehende IT-Kernapplikation COMEAV auf eine eigenständige Grundlage gestellt und auf die neuen Geschäftsanforderungen ausgerichtet.

Auf Seiten der Alcosuisse wird im Rahmen der betrieblichen Verselbstständigung insbesondere die bestehende Anwendung UNISAP, eine proprietäre, von ehemaligen Mitarbeitern der EAV entwickelte Software, die spezifisch die Handels-Prozesse des Monopolisten Alcosuisse abdeckt, durch ein neues ERP-System abgelöst. Es handelt sich um eine Standardsoftware für Tanklager, welche die gesamten Geschäftsprozesse inkl. in den Bereichen der Finanzen und Human Resources der «alcosuisse ag» abdeckt. Mit dieser Lösung können tiefere Betriebskosten realisiert werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone sind vom vorliegenden Gesetzesentwurf lediglich über den Alkoholzehntel betroffen, der an sie ausgerichtet wird. Gemäss Artikel 131 Absatz 3 BV haben sie diese Mittel zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen zu verwenden. Wie unter Ziffer 3.1.1 ausgeführt, dürfte er nach dieser Teilrevision leicht höher ausfallen als im Durchschnitt der Jahre 2011–2015.

Auf Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete wirkt sich die vorliegende Teilrevision des AlkG nicht aus.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit dem Verzicht auf das Einfuhrmonopol für Ethanol folgt die Schweiz dem Beispiel der meisten anderen Länder Europas: Der liberalisierte Markt eröffnet inländischen Ethanolbezügerinnen und -bezügern die Möglichkeit, selber oder im Verbund mit andern inländischen Bezügerinnen und Bezügern im Ausland Ethanol zu beziehen und in die Schweiz einzuführen. Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass die Öffnung des Ethanolmarktes keine grundlegenden Probleme nach sich zieht.

Der Verzicht auf das Einfuhrmonopol wird gemäss der Ethanolmarktstudie von KPMG (vgl. vorne, Ziff. 1.2.1) weder zu einer Verschlechterung der Qualität noch zu einer Gefährdung der Versorgungssicherheit führen. Diese Einschätzung teilen auch verschiedene Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer, die sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Liberalisierung des Ethanolmarktes geäußert haben.

Der Wettbewerb dürfte zudem zu tieferen Durchschnittspreisen für Ethanol führen. Dies bestätigt auch die Studie von KPMG. Sie geht allerdings davon aus, dass Kleinbezügerinnen und Kleinbezüger allenfalls mit höheren Preisen rechnen müssten. Dieser Preisaufschlag ist vor allem darauf zurückzuführen, dass private Anbieterinnen und Anbieter einer anderen Preisbildungspolitik folgen werden als das Profitcenter Alcosuisse, das unter dem Einfuhrmonopol derzeit verpflichtet ist, Ethanol im Inland zu den Selbstkosten zu verkaufen (vgl. Art. 38 Abs. 1 AlkG). Grenzen wird ihnen indes der Wettbewerb setzen.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt

Direkte Auswirkungen dieser Teilrevision auf die Gesellschaft werden nicht erwartet.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den nationalen Strategien des Bundesrats

Die Totalrevision des AlkG war in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁴⁷ zur Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt, wurde jedoch in der Wintersession 2015 abgeschrieben.

Der vorliegende Entwurf zur Teilrevision des AlkG beschränkt sich darauf, die rechtliche Grundlage für bereits mit erheblichem Aufwand vorbereitete Inhalte der Totalrevision zu liefern, mit dem Ziel diese zeitnah umzusetzen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das teilrevidierte AlkG stützt sich auf die Artikel 105 und 131 Absatz 1 Buchstabe b BV.

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. Dieser Verpflichtung ist namentlich bei der Festlegung des Steuersatzes Rechnung zu tragen.

Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe b BV ermächtigt den Bund zur Erhebung einer besonderen Verbrauchssteuer auf gebrannten Wassern. Importierte und in der Schweiz hergestellte gebrannte Wasser werden gleichermassen besteuert, soweit sie dem menschlichen Konsum zugeführt werden. Nebst dem gesundheitspolitischen Zweck besitzt diese Steuer auch einen Fiskalzweck. Nach Absatz 3 erhalten die Kantone 10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen. Die verbleibenden 90 Prozent fliessen gemäss Artikel 112 Absatz 5 BV in die Sozialversicherungswerke AHV und IV.

⁴⁷ BBl 2008 753, hier 820

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

WTO

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit Artikel III (Gleichbehandlung mit Inlandswaren in Bezug auf die Besteuerung und andere gesetzliche Bestimmungen) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 30. Oktober 1947⁴⁸ (GATT), der die unterschiedliche Behandlung eingeführter und inländischer Waren verbietet.

EU

Auch mit den geltenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU steht das revidierte AlkG in Einklang.

Das revidierte AlkG entspricht in seiner Gesamtheit den Anforderungen des Abkommens vom 22. Juli 1972⁴⁹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen), das in Artikel 13 im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz jegliche neue mengenmässige Einfuhrbeschränkung oder Massnahme gleicher Wirkung untersagt und in Artikel 18 Massnahmen oder Praktiken interner steuerlicher Art verbietet, die unmittelbar oder mittelbar eine diskriminierende Behandlung der Erzeugnisse einer Vertragspartei und gleichartiger Ursprungserzeugnisse der anderen Vertragspartei bewirkt.

EFTA

Schliesslich entspricht das teilrevidierte AlkG auch den Verpflichtungen des Übereinkommens vom 4. Januar 1960⁵⁰ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), insbesondere von Artikel 4 zur Verhinderung ungleicher Besteuerung eingeführter und einheimischer Waren.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das AlkG enthält neu zusätzliche Bestimmungen über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Es handelt sich vor allem um Bereiche, die aufgrund eines geänderten wirtschaftlichen Umfelds rasch angepasst werden müssen. Rechtsetzungsbefugnisse sollen sowohl an den Bundesrat als auch an das EFD oder die EZV delegiert werden können.

An den Bundesrat delegiert das AlkG die Rechtsetzung aufgrund der durch die Teilrevision einzufügenden Bestimmungen neu in folgenden Bereichen:

- Veranlagungsverfahren (Art. 23 Abs. 1 bis);
- Einzelheiten zur Denaturierung (Art. 31 Abs. 2);
- Einzelheiten zur Erteilung der Verwendungsbewilligung (Art. 32 Abs. 2);

⁴⁸ SR 0.632.21

⁴⁹ SR 0.632.401

⁵⁰ SR 0.632.31

-
- Einzelheiten zur Erteilung der Steuerlagerbewilligung (Art. 34 Abs. 3 und 4)
 - Durch die Vollzugspauschale erfasste gesetzliche vorgeschriebene sowie betrieblich notwendige Aufwendungen (Art. 44 Abs. 1);
 - Verfahren und Voraussetzungen für die Versteigerung und den freihändigen Verkauf eines Steuerpfandes (Art. 48 Abs. 4 und 5);
 - Einzelheiten zur Überführung des Profitcenters Alcosuisse (Art. 76c Abs. 2).

An die EZV delegiert wird die Rechtsetzung in den folgenden Bereichen:

- Festlegen der elektronischen Form der Eingabe oder Anmeldung als zwingend sowie Rahmenbedingungen derselben (Art. 23 Abs. 1 Satz 2)
- Methoden der Denaturierung und deren Anerkennung für eingeführte Erzeugnisse (Art. 31 Abs. 3).

