

Bundesblatt

Bern, den 11. November 1965 117. Jahrgang Band III

Nr. 45

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 33.- im Jahr, Fr. 18.- im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9355

Bericht

des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus

(Vom 26. Oktober 1965)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unseren Bericht über das Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus vorzulegen.

I. Einleitende Bemerkungen

Das Volksbegehren ist am 30. Oktober 1963 durch die Geschäftsstelle des Landesvorstandes des Landesrings der Unabhängigen mit 51 488 Unterschriften auf der Bundeskanzlei eingereicht worden.

Das Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürger stellen das Initiativbegehren im Sinne der allgemeinen Anregung (Art. 121, Abs. 4 und 5 der Bundesverfassung), es sei die Verfassungsgrundlage der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung (Art. 32^{bis} der Bundesverfassung) nach folgenden Gesichtspunkten abzuändern:

1. Zur Eindämmung des Alkoholismus und damit auch zur Förderung der Sicherheit im Strassenverkehr ist die fiskalische Belastung auf alle alkoholischen Getränke auszudehnen. Sie ist in erster Linie nach dem Alkoholgehalt abzustufen und so hoch zu bemessen, dass sie den Verbrauch alkoholischer Getränke vermindert.
2. Der Schwarzhandel mit Branntwein ist durch wirksame Massnahmen zu unterbinden, nötigenfalls durch Aufhebung der Hausbrennereien gegen Entschädigung.
3. Der Ertrag der fiskalischen Belastung der alkoholischen Getränke ist nach einem in der Verfassung festzulegenden Schlüssel zwischen Bund und Kantonen aufzuteilen. Mindestens im bisherigen Umfang sind die Mittel für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung, die Bekämpfung des Alkoholismus und die allgemeinen Bedürfnisse der Kantone zu verwenden. Der Mehrertrag soll vor allem der Finanzierung des Gewässerschutzes dienen.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 26. November 1963 festgestellt, dass das Volksbegehren 51 475 gültige Unterschriften trägt. Er hat es damit als zustandegekommen erklärt (BBl 1963, II, 1255). Eine Rückzugs Klausel ist im Volksbegehren nicht enthalten.

Das Volksbegehren ist in die Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Artikel 121, Absatz 4 und 5 der Bundesverfassung gekleidet. Anders als bei einer in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereichten Initiative ist hier ein Gegenentwurf der eidgenössischen Räte nicht vorgesehen.

Gemäss Artikel 26, Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) (AS 1962, 773) hat die Bundesversammlung innert zweier Jahre nach Einreichung eines Volksbegehrens darüber Beschluss zu fassen, ob sie damit einverstanden ist. Stimmt sie dem Begehren zu, so hat sie laut Artikel 121, Absatz 5 der Bundesverfassung die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und diese dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

Damit die eidgenössischen Räte im Sinne von Artikel 26 des Geschäftsverkehrsgesetzes über das Volksbegehren schlüssig werden können, bestimmt Artikel 29, dass der Bundesrat der Bundesversammlung spätestens ein Jahr vor Ablauf der vorgenannten Frist Bericht und Antrag zu unterbreiten hat. Ist er dazu infolge besonderer Verhältnisse nicht in der Lage, so benachrichtigt er die Bundesversammlung vor Ablauf der ihm gesetzten Frist. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat mit Bericht vom 28. August 1964 Gebrauch gemacht. Der Ständerat hat mit Beschluss vom 23. September 1964, der Nationalrat mit Beschluss vom 7. Oktober 1964 einer Fristverlängerung um ein Jahr zugestimmt.

II. Stellungnahme der Verbände, der Wirtschaft und der Gemeinnützigkeit sowie der politischen Parteien zur Initiative

Wir hielten es für angebracht, den Spitzenverbänden der Wirtschaft und der Gemeinnützigkeit Gelegenheit zu einer Meinungsäusserung und Stellungnahme zur Initiative zu geben.

Es wurden folgende Verbände zur Meinungsäusserung eingeladen:

Schweizerischer Bauernverband
 Schweizerischer Gewerbeverband
 Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins
 Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels
 Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen
 Schweizerischer Wirtverein
 Schweizerischer Hotelierverein
 Schweizerischer Gewerkschaftsbund
 Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
 Förderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe
 Landesverband freier Schweizer Arbeiter

Schweizerischer Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter
 Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
 Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände
 Verband schweizerischer Konsumvereine
 Migros-Genossenschaftsbund
 Verbindung der Schweizer Ärzte
 Schweizerische Zentralstelle gegen den Alkoholismus
 Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
 Bund Schweizerischer Frauenvereine
 Schweizerischer gemeinnütziger Frauenverein

Von diesen Verbänden haben sich die meisten durch eine Eingabe vernehmen lassen. Ferner haben noch einige andere Verbände Eingaben eingereicht, so der Schweizerische Weinhändlerverband, die Alt-Libertas (Altherrenverband der abstinenten Studentenverbindung Libertas), der Abstinentenverband Junge Schweiz, der Verband schweizerischer Fürsorger für Alkoholgefährdete, der Sozialistische Abstinentenbund der Schweiz, der Schweizerische Alkoholgegnerbund, die Abstinente schweizerische Burschenschaft, die Arbeitsgruppe der Berner Ärzte zur Bekämpfung der Alkoholgefahren, der Schweizerische Verein abstinenten Lehrer und Lehrerinnen und der Verband deutschschweizerischer Jünglingsbünde des Blauen Kreuzes.

Ferner ist auch den politischen Parteien die Möglichkeit zur Meinungsäusserung eingeräumt worden.

Begrüssst und unterstützt wird die Initiative vor allem von den alkoholgegnerischen Organisationen sowie vom Schweizerischen Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter, vom Bund schweizerischer Frauenvereine und vom Migros-Genossenschaftsbund. Eine grundsätzliche Zustimmung unter Hinweis auf die zunehmenden volksgesundheitlichen Schäden des Alkoholismus liegt auch seitens der Verbindung der Schweizer Ärzte vor. Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft geht zwar mit der Grundtendenz der Initiative einig, hält aber wegen gewisser Bedenken gegen einzelne Postulate dafür, dass der Bundesrat einen Gegenvorschlag vorlegen sollte, wobei vor allem eine kräftige Branntweinbesteuerung sowie eine konzentriertere Verwendung des Alkoholzehntels für die Bekämpfung des Alkoholismus anzustreben wäre. Das Postulat des Ausbaues der Branntweinbesteuerung wird auch vom Schweizerischen Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter als dringlich geboten bezeichnet. Obgleich von den Befürwortern der Initiative anerkannt wird, dass der Ausbau der Alkoholbesteuerung nur eines der Mittel im Kampf gegen den Alkoholismus darstellt, so darf nach ihrer Auffassung nicht darauf verzichtet werden, da man sich davon doch eine hemmende Wirkung auf den Konsum alkoholischer Getränke verspricht.

Abgelehnt wird die Initiative vor allem von den Verbänden, deren Mitglieder von einer erweiterten Alkoholbesteuerung betroffen würden, so vom Schweizerischen Bauernverband, vom Schweizerischen Wirtverein, vom Schweizerischen Weinhändlerverband und vom Schweizerischen Gewerbeverband. Ihre Schlussfolgerungen gehen dahin, die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ver-

werfung zu empfehlen. Auch der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und die Mehrheit der ihm angeschlossenen Sektionen haben sich gegen die Initiative ausgesprochen. Negativ sind auch die Stellungnahmen des Verbandes schweizerischer Konsumvereine, des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, der Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels, des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände und des Landesverbandes freier Schweizer Arbeiter.

Die vorgenannten Kreise lehnen die Initiative in erster Linie deshalb ab, weil sie in einer Alkoholgetränkesteuer eine Sondersteuer erblicken, die einzelne Volks- und Wirtschaftskreise ungebührlich belasten würde und deren Einführung auch unerwünschte politische Nebenwirkungen haben könnte. Es wird auch bezweifelt, ob eine solche Steuer den Alkoholkonsum wesentlich einzuschränken vermöchte. In verschiedenen Eingaben wird auf den Widerspruch der Initiative hingewiesen, die einerseits den Alkoholkonsum auf dem Steuerweg einschränken und anderseits einen Mehrertrag zugunsten der Finanzierung des Gewässerschutzes erreichen will. Auch der Vorschlag, Alkoholsteuereinnahmen für den Gewässerschutz heranzuziehen, wird mehrfach abgelehnt, da dessen Finanzierung dem gesamten Volk und nicht einzelnen Volkskreisen, wie z. B. der an der Gewässerverschmutzung am wenigsten beteiligten Landwirtschaft, aufgebürdet werden dürfe. Widersprüchlich sei aber auch, wenn der Bund einerseits den Wein- und Obstbau unterstütze und man ihn gleichzeitig veranlassen wolle, Erzeugnisse dieser Kulturen einer Sondersteuer zu unterwerfen.

Verschiedene Verbände haben sich dahin ausgesprochen, dass eine Getränkesteuer im Zusammenhang mit der Erschliessung neuer Einnahmen für den Bund durchaus in Erwägung gezogen werden könne und hier eine Fiskalreserve liege, die in der Zukunft von Bedeutung sein werde. Diese Auffassung wird vertreten vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, von der Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels, dem Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund, dem Verband schweizerischer Konsumvereine und dem Landesverband freier Schweizer Arbeiter.

Vor einer Aufhebung der Hausbrennerei nach Vorschlag der Initiative wird vor allem vom Schweizerischen Bauernverband gewarnt. Dank der Alkoholgesetzgebung seien hier schon wesentliche Einschränkungen erzielt worden. Eine Aufhebung würde den anlässlich des Abstimmungskampfes um die Alkoholvorlage von 1930 gegebenen Zusicherungen widersprechen. Im weitem würde eine zu hohe fiskalische Belastung des Branntweins den Schwarzhandel begünstigen, den ja die Initiative gerade bekämpfen wolle.

Verschiedene Verbände haben auch eigene Vorschläge zum Fragenkomplex der Initiative eingereicht. So befürwortet der Schweizerische Bauernverband eine verstärkte Fiskalbelastung der importierten Branntweine und Weine sowie ein Verschnittverbot für Kernobstbranntwein. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund möchte den Anteil des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser und aus dem Tabak auch der Invalidenversicherung zuwenden. Ferner

würde die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände eine Getränkesteuer zugunsten zusätzlicher Sozialleistungen begrüßen. Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft regt eine Überprüfung des Alkoholzehntels im Sinne einer gezielteren Verwendung für die Bekämpfung des Alkoholismus, besonders der diesem Ziele dienenden Sozialdienste an.

Seitens der politischen Parteien sind folgende Vernehmlassungen eingegangen:

Die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz erachtet die Initiative als ungeeignet und widersprüchlich. Eine Getränkesteuer könnte nach ihrer Auffassung nur in Betracht gezogen werden, wenn sie fiskalisch ausgerichtet, d. h. in Zusammenhang mit einer Gesamtfinanzvorlage vorgeschlagen und alle Getränkearten umfassen würde. Ferner lehnt die Partei die Zweckbestimmung für die Finanzierung des Gewässerschutzes ab. Sie hält auch eine Abschaffung der Hausbrennerei zur Unterbindung des Schwarzhandels mit Branntwein angesichts der zu erwartenden Widerstände nicht für ratsam.

Die Schweizerische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei erachtet die von der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen zur Eindämmung des Alkoholkonsums als ungeeignet und wendet sich vor allem gegen die Alkoholgetränkesteuer als ungerechtfertigte Sonderverbrauchssteuer. In ihrer Ablehnung zusätzlicher Massnahmen gegen den Schwarzhandel mit Branntwein unterstützt sie die vom Schweizerischen Bauernverband eingenommene Haltung.

Die Liberal-demokratische Union der Schweiz lehnt die Initiative ebenfalls ab. Sie führt aus, dass die postulierte Besteuerung einseitig ausgedehnte Regionen und einen einzelnen Wirtschaftszweig des Landes tangiere. Für die Bekämpfung des Alkoholismus, für die sich auch die Liberal-demokratischen Parteien einsetzen, sei die Besteuerung des Alkohols kein taugliches Mittel; hierfür müssten andere, beispielsweise sozialhygienische Massnahmen erwogen werden.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass auch die Eidgenössische Kommission gegen den Alkoholismus, die sich als konsultatives Organ mit allen gesamtschweizerischen Fragen der Bekämpfung des Alkoholismus befasst, zur Initiative Stellung genommen hat. Sie gelangte zu dem Schluss, dass die in der Initiative geforderte Ausdehnung der fiskalischen Belastung auf alle alkoholischen Getränke und die wirksamere Bekämpfung des Schwarzhandels mit Branntwein grundsätzlich zu unterstützen seien. Die Kommission erwartet vom Bundesrat, dass er in möglichst weitgehendem Rahmen und auch unabhängig vom Schicksal der Initiative, diese Postulate befürwortet und spricht die Hoffnung aus, dass der Bundesrat die Bekämpfung des Alkoholismus in jeder geeigneten Form unterstützt und hierfür auch angemessene Mittel zur Verfügung stellt.

III. Weitere Begehren zur Bekämpfung des Alkoholismus

Ähnliche Begehren, wie sie die Initiative enthält, sind dem Bundesrat in Eingaben verschiedener alkoholgegnerischer Kreise unterbreitet worden. So hat am 26. August 1963 die ständige Kommission der Delegiertenkonferenz der schweizerischen alkoholgegnerischen Organisationen auf den steigenden Branntwein-

verbrauch in unserem Lande hingewiesen und festgestellt, dass namentlich die Besteuerung der Spirituosen ungenügend sei und daher wesentlich erhöht werden müsse. Ferner wäre die Steuer auf inländischem Branntwein den Monopolgebühren auf eingeführten Branntweinen anzupassen. In gleichem Sinne lautet eine Resolution der Präsidentenkonferenz der schweizerischen Abstinentenorganisationen vom 1. Februar 1964, die dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht wurde. Eingaben mit ähnlichen Forderungen sind dem Bundesrat vom Abstinentenverband Junge Schweiz und dem Abstinentenverband des schweizerischen PTT- und Zollpersonals zugegangen. Mit Eingabe vom 24. November 1964 hat die bereits genannte Delegiertenkonferenz der schweizerischen alkoholgegnerrischen Organisationen neuerdings ein Begehren an den Bundesrat gerichtet. Es wird darin die am 25. September 1964 auf einzelnen Importbranntweinen vorgenommene Erhöhung der Monopolgebühr zwar dankbar anerkannt, indessen erklärt, die heutige Branntweinbesteuerung genüge in keiner Weise, um die von Artikel 32^{bis} der Bundesverfassung geforderte Verminderung des Verbrauches zu erzielen. Die Delegiertenkonferenz ersucht deshalb den Bundesrat, entsprechend den im Alkoholgesetz gegebenen Möglichkeiten, die Besteuerung sämtlicher Branntweine auf mindestens 20 Franken je Liter 100 Prozent zu erhöhen. Mit Schreiben vom 8. Januar 1965 hat ferner die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft eine Erhöhung der inländischen Branntweinsteuer gefordert, da die derzeitige fiskalische Belastung als ungenügend betrachtet werden müsse. Für eine wirkungsvolle Alkoholbesteuerung hat sich auch die Schweizerische Gesellschaft für Präventivmedizin in einer Resolution vom 6. Juli 1965 ausgesprochen.

Am 18. Juni 1964 hat Herr Geissbühler-Köniz im Nationalrat ein von 28 Mitgliedern unterzeichnetes Postulat folgenden Inhalts eingereicht:

In Artikel 32^{bis} verpflichtet die Bundesverfassung die eidgenössischen Räte, «die Gesetzgebung so zu gestalten, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert».

Angesichts der stark steigenden Einfuhr von Trinkbranntweinen verschiedener Arten wird der Bundesrat eingeladen, den eidgenössischen Räten einen Vorschlag für eine Revision der in Frage kommenden Gesetze zu unterbreiten sowie an den einschlägigen Verordnungen und Erlassen jene Änderungen vorzunehmen, welche den Forderungen der Bundesverfassung und der Volksgesundheit Rechnung tragen.

Das Postulat ist vom Bundesrat in der Sitzung des Nationalrates vom 9. Dezember 1964 entgegengenommen worden.

IV. Alkoholverbrauch und Alkoholismus in der Schweiz

Der Verbrauch alkoholischer Getränke hat seit der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg folgende Entwicklung erfahren (Tabelle 1).

Aus diesen Zahlen geht hervor, dass der Verbrauch an gegorenen wie auch an gebrannten alkoholischen Getränken während des Zweiten Weltkrieges zurückgegangen ist, jedoch seither wieder zugenommen hat.

Eine Zunahme in den Nachkriegsjahren ist vor allem beim Bier und bei den gebrannten Wassern, wie Branntweinen und Likören, eingetreten, während der

Tabelle 1

Verbrauch je Kopf der Wohnbevölkerung in Litern Flüssigkeit

Jahresmittel	Wein	Obst- wein	Bier	Gegorene Getränke insgesamt	Gebrannte Wasser
1933/38	44,0	36,1	54,6	134,7	2,88
1939/44	37,9	32,7	39,3	109,9	2,31
1945/49	36,7	35,3	34,1	106,1	3,02
1950/55	33,9	26,9	48,5	109,3	3,02
1956/60	34,9	17,3	60,1	112,3	3,51
1961/63	36,3	11,8	71,0	119,1	4,28
1964 (Schätzung)	38	9	79	126	4,5

Weinkonsum nur geringfügige Änderungen, der Obstweinverbrauch dagegen einen starken Rückgang erfahren hat.

Der oft gehörte Einwand, dass ein Teil der Verbrauchszunahme auf die in der Schweiz sich aufhaltenden Ausländer zurückgeht, ist nicht stichhaltig. Es ist nämlich zu beachten, dass der Verbrauch der ausländischen Touristen in der Schweiz einmal durch den Alkoholverbrauch der Schweizer Touristen im Ausland zu einem guten Teil kompensiert wird. Ferner fällt die Zahl der meist nur kurzfristig in der Schweiz weilenden Gäste gegenüber der Zahl und Wohndauer der schweizerischen Gesamtbevölkerung nicht ins Gewicht. Die Fremdarbeiter werden mit der Wohnbevölkerungsziffer erfasst.

Angesichts der Verbrauchszunahme der alkoholischen Getränke drängt sich die Frage auf, welche Wirkungen diese Entwicklung auf den Alkoholismus gehabt hat. Darüber eindeutige Unterlagen zu gewinnen, fällt nun allerdings nicht leicht. Die alkoholbedingten Gesundheitsschädigungen hängen nämlich nicht nur vom Ausmass, sondern ebenso sehr von der Art und Struktur des Alkoholverbrauchs ab. Zudem treten die Auswirkungen eines gesteigerten Verbrauchs oft erst in späteren Zeitabschnitten in Erscheinung. Auch stellen sich der Erfassung der Fälle von Alkoholismus nicht geringe Schwierigkeiten entgegen. Immerhin sind im letzten Jahrzehnt steigende Schädigungen infolge Alkoholismus festgestellt worden. Als Indiz können die vom Eidgenössischen Statistischen Amt festgestellten Todesfälle wegen alkoholbedingter Leberzirrhose und Delirium tremens gelten. Diese haben in den letzten Jahren eine deutliche Zunahme erfahren.

Es sind auch andere Daten bekannt, die über den derzeitigen Stand des Alkoholismus in der Schweiz ein wenig erfreuliches Bild vermitteln. So hat eine auf Veranlassung der Eidgenössischen Kommission gegen den Alkoholismus im Spital einer mittleren Industriestadt durchgeführte Untersuchung ergeben, dass von den 1963/64 in die medizinische Abteilung aufgenommenen Männern 18,8 Prozent und von den Frauen 1,5 Prozent schwere Alkoholiker waren. Ferner hat Professor Bleuler, Direktor der Psychiatrischen Universitätsklinik Burghölzli, Zürich, in einem in der «Praxis», Schweizerische Rundschau für Medizin 1965, Heft 5, publizierten Aufsatz darauf hingewiesen, dass ungefähr 10 Prozent der über 50 Jahre alten Männer Alkoholiker sind, in dem Sinne, dass sie das Trinken gesundheitlich und sozial geschädigt hat.

Zu dieser Feststellung ist ergänzend beizufügen, dass die sozialen und wirtschaftlichen Schäden, die durch den Alkoholmissbrauch verursacht werden, ein ganz erhebliches, für unsere Volkswohlfahrt ins Gewicht fallendes Ausmass annehmen. Die Folgen des Alkoholmissbrauchs zeigen sich in einer erhöhten Krankheits- und Unfallhäufigkeit der Alkoholgefährdeten und dementsprechend in einem erhöhten Arbeitsausfall und einer verkürzten Lebensdauer. Sie drücken sich aber auch in erhöhten Armenlasten aus, die vor allem die Gemeinden treffen.

In der Eingabe der Verbindung der Schweizer Ärzte zur Initiative vom 20. April 1965 wird auf eine Feststellung von Professor Kielholz, Leiter der Psychiatrischen Universitätsklinik Basel, hingewiesen, wonach die Zahl der Eintritte Alkoholkranker in die psychiatrischen Kliniken stetig zunimmt und auch die Aufnahmen von Patienten mit alkoholischen Psychosen, vorwiegend Delirium tremens, ansteigen. Dabei kommen vermehrt jüngere Alkoholiker in die Klinik und auch ständig mehr Alkoholiker, welche bereits in jungen Jahren im Übermass getrunken haben. Ferner fällt auf, dass gerade auch Jugendliche den konzentrierten alkoholischen Getränken den Vorzug geben. Der Ausbruch einer alkoholischen Psychose erfolgt denn auch heute meist früher als noch vor einem Jahrzehnt.

Eine Bestätigung der von ärztlicher Seite gemachten Feststellungen haben die Erfahrungen der schweizerischen Fürsorger für Alkoholgefährdete gebracht. So ergibt die vom Eidgenössischen Statistischen Amt auf Grund der Meldungen der Fürsorgestellen bearbeitete Statistik, dass die Zahl der bei den Fürsorgestellen in Betreuung stehenden Alkoholiker seit 1950 wesentlich zugenommen hat, was allerdings zum Teil auch auf eine bessere Erfassung zurückgeht. Wurden 1950 von 83 Fürsorgestellen 14458 Fälle gemeldet, so waren es 1963 24933 Alkoholranke, die von 94 Fürsorgestellen betreut wurden. Allein die Zahl der Neu- und Wiederaufnahmen im Jahre 1963 betrug 3929. Aus der Statistik geht hervor, dass in der Zeitspanne 1959 bis 1963 die Zahl der Alkoholiker unter 30 Jahren wesentlich stärker zugenommen hat, als der Bevölkerungszunahme entsprechen würde. Darin bestätigt sich die Beobachtung vieler Fürsorger, dass sie infolge der Hochkonjunktur vermehrt Jugendliche wegen Alkoholismus zu betreuen haben. Diese Feststellung deckt sich mit den bereits zitierten Äusserungen von ärztlicher Seite.

Verschiedentlich ist auch auf den gegenüber früher stärker verbreiteten Alkoholismus beim weiblichen Geschlecht hingewiesen worden. Die Feststellungen hierüber sind freilich ungleich, woran auch die besonderen Schwierigkeiten in der Erfassung der Alkoholikerinnen schuld sind, die sich der Behandlung in viel stärkerem Masse zu entziehen suchen als die Männer. Es ist aber den Mitteilungen verschiedener Fürsorgestellen zu entnehmen, dass ihnen in letzter Zeit wesentlich mehr Fälle von Frauenalkoholismus gemeldet wurden als noch vor 10 Jahren. Auch von ärztlicher Seite wurde die Zunahme des Frauenalkoholismus beobachtet, wobei festgestellt wurde, dass gerade von Frauen vielfach Brantweine und Liköre bevorzugt werden.

Der Alkoholismus hat sich in seinen Erscheinungsformen gegenüber früher stark geändert. An die Stelle der öffentlichen Alkoholexzesse ist vielfach der

heimliche, schleichende Alkoholismus getreten, der aber nicht weniger gefährlich ist. Einen besondern Aspekt erhält der Alkoholmissbrauch unserer Tage durch die zunehmende Technisierung und Intensivierung von Wirtschaft und Verkehr, die eine durch allzu reichlichen Alkoholgenuss verminderte Leistungsfähigkeit des Menschen immer weniger erträgt. Eine kürzlich vom gerichtlich-medizinischen Institut der Universität Basel durchgeführte Untersuchung hat ergeben, dass von 101 durch Verkehrsunfälle Verletzten, die in das Spital einer mittleren Industriestadt eingewiesen worden waren, 46 unter Alkoholeinfluss standen. Davon wiesen 35 einen Blutalkoholgehalt von über 0,8 Promille auf, womit die Grenze überschritten worden ist, welche der Bundesgerichtsentscheid vom 18. Juni 1964 hinsichtlich des Blutalkoholgehaltes aufgestellt hat. Angesichts der Häufigkeit der alkoholbedingten Verkehrsunfälle ist die Förderung der Sicherheit im Strassenverkehr ein dringliches Gebot unserer Zeit.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Alkoholismus in unserem Lande, gefördert durch die Hochkonjunktur, eine ernste Gefahr für unsere Volksgesundheit darstellt, die nicht übersehen werden darf.

V. Entwicklung und Stand der Besteuerung alkoholischer Getränke

1. Schweiz

a. Allgemeines

Bis zum Jahre 1933 hat sich die Besteuerung alkoholischer Getränke, abgesehen von den Zöllen, auf die gebrannten Wasser und das Bier beschränkt. Die gebrannten Wasser sind seit 1885 und in vervollständiger Weise seit 1932 durch die eidgenössische Alkoholgesetzgebung der fiskalischen Belastung unterworfen. Die Bierbesteuerung geht auf das Jahr 1927 zurück, als zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt die Zollzuschläge auf den Braurohstoffen Gerste und Malz und dem Importbier beschlossen wurden (BB vom 30. September 1927, AS 43, 436).

Ebenfalls veranlasst durch die finanzielle Notlage der Krisenjahre schlug der Bundesrat mit Botschaft vom 2. September 1933 betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes (BBl 1933, II, 197) den eidgenössischen Räten die Einführung einer allgemeinen Getränkesteuer vor. Die eidgenössischen Räte stimmten mit Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 (AS 49, 839) diesem Vorschlag zu, womit erstmals eine Bundessteuer auf den nicht gebrannten Getränken eingeführt werden konnte. In diese Steuer wurden auch die alkoholfreien Getränke mit Ausnahme von Milch, Tee und Kaffee einbezogen; sie sollte so gestaltet werden, dass die Produzenten von Wein und Most durch die Steuer weder unmittelbar noch mittelbar belastet würden. Als Steuerertrag wurden 25 Millionen Franken erwartet. Die Zollzuschläge auf Braurohstoffen wurden als zusätzliche Belastung weiterhin beibehalten. Die Branntweinbesteuerung, die 1932 durch die Revision der Alkoholgesetzgebung ausgebaut worden war, blieb dabei als selbständige Steuerform bestehen.

Gegen die auf 1. Januar 1935 in Kraft gesetzte neue Steuer erhob sich trotz des Entgegenkommens, das den Wein- und Obstweinproduzenten durch Befreiung ihres Eigenbedarfes zugestanden wurde, wegen der damaligen, für den einheimischen Wein ungünstigen Absatzverhältnisse, ein grosser Widerstand. Da sich dieser Widerstand verschärfte, hob der Bundesrat die Steuer auf Wein und Obstwein im Jahre 1937 wieder auf, was auch die Aufhebung der Steuer auf sämtlichen alkoholfreien Getränken zur Folge hatte. Einzig die Biersteuer blieb bestehen. Diese wurde 1936 auf 6 Rappen je Liter festgesetzt, so dass die Fiskalbelastung des Bieres einschliesslich Zollzuschläge auf Braurohstoffen 12 Rappen betrug. 1945 wurde diese Regelung nach vorübergehender Erhöhung der Ansätze bestätigt.

Unterdessen wurde durch Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941 (BS 6, 173) die Warenumsatzsteuer eingeführt. Diese erfasste neben andern Waren auch sämtliche alkoholischen Getränke mit einem Ansatz von 2 Prozent der Detail- und 3 Prozent der Engroslieferungen. Für Bier allerdings, wie übrigens auch für Tabak, wurde wegen der bereits bestehenden Sonderbesteuerung nur ein Ansatz von 1,5 Prozent für Engroslieferungen vorgesehen. Alkoholfreie Getränke wurden bei Detaillieferungen ebenfalls mit 2 Prozent, bei Engroslieferungen mit 2,5 Prozent belastet. Diese Steuersätze wurden 1943 für Alcoholica verdoppelt, für alkoholfreie Getränke dagegen unverändert belassen. Auf den Beginn des Jahres 1956 wurde die Warenumsatzsteuer allgemein um 10 Prozent herabgesetzt; ab 1959 sind die nicht alkoholischen Getränke von der Warenumsatzsteuer ganz befreit worden. Die Warenumsatzsteuer auf dem Bier wurde durch Verfügung des Finanz- und Zolldepartementes vom 12. Februar 1964 (AS 1964, 89) mit Rücksicht auf die eingetretene Erhöhung des Bierpreises auf 4,5 Prozent bei Engroslieferungen erhöht, womit sich eine Heraufsetzung der Zollzuschläge bzw. der Biersteuer selber umgehen liess.

Mit Bundesratsbeschluss vom 13. Oktober 1942 (BS 6, 209) wurde auch eine Luxussteuer eingeführt, die neben andern Luxuswaren die alkoholhaltigen Schaumweine mit einer Sondersteuer von 10 Prozent des Detailverkaufspreises belastete. Dieser Ansatz wurde mit Wirkung ab 1. Januar 1955 auf 5 Prozent herabgesetzt.

Als 1948 eine neue Finanzordnung des Bundes vorbereitet wurde, zog man erneut auch eine Getränkesteuer in Erwägung. In seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 309) schlug der Bundesrat eine Getränkesteuer in der Form des Einbaues in die bestehende Warenumsatzsteuer vor. Die Getränkesteuer sollte einen Ertrag von 40 Millionen Franken einbringen. Die Vorlage wurde indessen in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 von Volk und Ständen verworfen.

Im Rahmen des Rüstungsfinanzierungsprogrammes von 1951 brachte der Bundesrat mit Botschaft vom 16. Februar 1951 (BBl 1951, I, 580) die Getränkesteuer erneut in Vorschlag, wobei er wie 1950 eine zusätzliche Steuerbelastung zur Warenumsatzsteuer vorschlug. Für die Steuerberechnung sollte auf den Wert der umgesetzten Getränke abgestellt werden, weil dies allein eine gerechte Bemessung ermögliche. Der Bundesrat liess aber die Frage offen, ob nicht mit Rücksicht auf die Interessen des einheimischen Rebbaues für einzelne Getränke

statt der Wert-, die Mengenbesteuerung vorzusehen sei. Der zu erwartende Steuerertrag wurde mit 40 Millionen Franken eingeschätzt. Besonderes Gewicht legte man auf die Schonung der einheimischen Wein- und Obstweinproduzenten. Trotzdem fand das mit Bundesbeschluss vom 28. März 1952 (BBl 1952, I, 635) aufgestellte Steuerprojekt in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1952 nicht die Gnade des Souveräns. Damit war auch die Getränkesteuer einmal mehr verunmöglicht.

Als der Bundesrat 1953 einen neuen Versuch zur verfassungsmässigen Ordnung des Bundeshaushaltes unternahm (Botschaft vom 20. Januar 1953, BBl 1953, I, 93), brachte er einen Verfassungsartikel in Vorschlag, der eine allgemeine Getränkesteuer ermöglicht hätte. Das Parlament änderte aber den Artikel in der Weise ab, dass nur eine Warenumsatzsteuer in bisheriger Höhe und eine Fiskalbelastung des Bieres in der Höhe von maximal 14 Prozent möglich gewesen wäre. Auch dieser Vorschlag wurde in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953 verworfen.

In der Botschaft vom 1. Februar 1957 (BBl 1957, I, 505) über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes verzichtete der Bundesrat darauf, eine allgemeine Getränkesteuer vorzuschlagen. Er stellte fest, dass an die Einführung einer über das normale Mass der Warenumsatzsteuer hinausgehende Besteuerung der Getränke vorderhand nicht zu denken sei. Ferner beantragte er, ausser der Luxussteuer auch die Biersteuer aufzuheben, weil sie als einziges Überbleibsel der Getränkesteuer von 1934 allein nicht mehr gut zu rechtfertigen sei. Es wurde vorgeschlagen, die Biersteuer auf Ende 1958 aufzuheben, dagegen aber das Bier bei der Warenumsatzsteuer mit den normalen Ansätzen zu belasten. Im Parlament fand die Streichung der Luxussteuer Zustimmung, diejenige der Biersteuer dagegen nicht. Allerdings wurde eine Höchstgrenze in der Weise festgelegt, dass die Gesamtbelastung des Bieres durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Warenumsatzsteuer im Verhältnis zum Bierpreis gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 1958 weder erhöht, noch ermässigt werden darf.

Diese Regelung führte nun endlich zu einem annehmenden Volksentscheid, so dass die Biersteuer bis 1964 und gemäss Verlängerungsbeschluss vom 8. Dezember 1963 bis Ende 1974 in Kraft bleiben wird (AS 1958, 362; 1963, 1162).

Die derzeitige fiskalische Belastung des Bieres setzt sich zusammen aus den Zollzuschlägen auf den Braurohstoffen (Gerste und Malz), die auf den Hektoliter Bier umgerechnet 3 Franken ausmachen, aus der Biersteuer von 6 Franken je Hektoliter und schliesslich aus der Warenumsatzsteuer von 4,5 Prozent.

Beim Importbier ist je nach Behälter (Kesselwagen, Fass oder Flasche) ein Eingangszoll von 9 bis 20 Franken je 100 kg brutto zu entrichten. Dazu kommt noch der Zollzuschlag von 3 Franken je Hektoliter, die Biersteuer von 6 Franken je Hektoliter sowie die Warenumsatzsteuer von 4,5 Prozent berechnet vom Wert des Bieres franko Schweizer Grenze einschliesslich der Zoll- und Fiskalabgaben.

Die Gesamtbelastung des inländischen Bieres beträgt heute 12,5 Rappen je Liter und diejenige des importierten Bieres unter Berücksichtigung des Eingangszolles je nach Behälter 20 bis 42 Rappen je Liter.

Der eingeführte Wein unterliegt neben der Warenumsatzsteuer von 5,4 Prozent und einem Zoll von 26 bis 50 Franken je 100 kg brutto einer Abgabe von 8 Franken je 100 kg brutto (nur für Fasswein). Dieser Zollzuschlag ist gemäss Artikel 46 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz) (AS 1953, 1073) zur Förderung des Rebbaues und der Verwertung seiner Erzeugnisse zu verwenden.

b. Besteuerung der gebrannten Wasser auf Grund der Alkoholordnung

Bis zur Revision der Alkoholgesetzgebung in den Jahren 1930 bis 1932 war die fiskalische Belastung der zum Trinkverbrauch bestimmten gebrannten Wasser nur unbedeutend. Obst- und Weinbranntwein waren der Gesetzgebung nicht unterstellt und somit steuerfrei. Nachdem mit dieser Revision sämtliche gebrannten Wasser der Bundesgesetzgebung unterworfen worden waren, konnte ihre fiskalische Belastung wesentlich erhöht werden. Nachstehende Tabelle gibt hierüber Auskunft.

Tabelle 2

Fiskalische Belastung gebrannter Wasser

	Verkaufspreis für Trinksprit*) Fr. je Liter 100%	Monopolgebühr auf eingeführten gebrannten Wassern Fr. je Liter 100%	Abgabe auf Kernobst- branntwein Fr. je Liter 100%	Steuer auf Spezialitäten- branntwein Fr. je Liter 100%
vor 1930	2.—	1.25	unbelastet	unbelastet
6. April 1930	2.—	2.50	unbelastet	unbelastet
21. Sept. 1932	4.90	4.50	2.70	2.50
7. Sept. 1933	4.90	4.50	2.90	2.50
1. Sept. 1934	4.90	4.50	3.10	2.50
10. Sept. 1936	4.90	4.50	3.30	2.50
21. Nov. 1939	5.70	6.—	3.30	2.50
23. Aug. 1940	5.70	6.—	3.80	2.50
6. Sept. 1941	6.50	6.—	3.80	3.—
1. Mai 1942	7.30	6.—	3.80	3.—
12. Juni 1942	7.30	6.—	4.—	4.—
25. Mai 1943	8.40	6.—	4.—	4.—
28. Aug. 1945	8.40	6.—	5.—	5.—
3. Mai 1946	8.40	7.50	5.—	5.—
6. Sept. 1946	8.40	7.50	5.70	5.—
28. Febr. 1959	11.—	10.—	5.70	5.—
28. Aug. 1963	11.—	10.—	7.—	5.—
1. Okt. 1964	11.—	10.—/15.—**	7.—	5.—
11. Aug. 1965	13.—	12.—/17.—**	7.—	5.—
25. Sept. 1965	13.—	12.—/17.—**	8.50	7.50

* einschliesslich Monopolgewinn. Dieser betrug ab 1959 rund Fr. 10.— und ab 11. August 1965 rund Fr. 12.— je Liter 100%.

** Branntweine, deren Herstellung im Inland nicht zulässig ist, wie Whisky, Gin, Wodka, Rum, Cognac und ähnliche Branntweine.

Zu dieser Belastung kommt die Warenumsatzsteuer hinzu, die auf allen alkoholischen Getränken erhoben wird und zurzeit mit Ausnahme des Bieres 5,4 Prozent bei Engroslieferungen beträgt. Auf den importierten gebrannten Wassern ist ausserdem ein Zoll zu entrichten, der bei Fasslieferungen für Weinbrand 40 Rappen und für alle andern Branntweine 80 Rappen je Grad und 100 kg brutto ausmacht.

*c. Gesamtbetrag der fiskalischen Belastung
alkoholischer Getränke in der Schweiz*

Der Gesamtbetrag der fiskalischen Belastung alkoholischer Getränke geht aus folgender Aufstellung hervor:

Tabelle 3

	Jahresmittel			1964
	1951 bis 55	1956 bis 60	1961 bis 63	
	in Millionen Franken			
<i>Gebrannte Wasser</i>	33,9	50,2	79,0	100,7
Fiskalertrag aus dem Verkauf gebrannter Wasser zum Trinkverbrauch durch die Alkoholverwaltung	14,7	21,7	29,1	36,1
Steuern auf Kernobst- und Spezialitätenbranntwein	7,1	7,2	10,3	12,4
Monopolgebühren auf der Einfuhr ..	8,2	15,4	29,4	39,3
Gebühren auf Grosshandelsbewilligungen	0,1	0,1	0,1	0,1
Zölle	0,7	1,2	2,4	3,2
Warenumsatzsteuer	3,1	4,6	7,7	9,6
<i>Wein</i>	52,9	65,6	77,9	80,5
Zölle	30,5	38,4	46,4	45,4
Zollzuschlag auf Fasswein	8,3	10,1	10,0	11,3
Warenumsatzsteuer	13,8	16,9	21,5	23,8
Luxussteuer auf Schaumwein	0,3	0,2	—	—
<i>Obstwein</i>	1,1	0,8	0,8	0,7
Warenumsatzsteuer	1,1	0,8	0,8	0,7
<i>Bier</i>	25,2	33,0	43,1	55,4
Zölle, Zollzuschläge auf Gerste, Malz und Bier	6,9	9,5	13,0	14,0
Biersteuer	14,3	18,5	23,6	27,4
Warenumsatzsteuer	4,0	5,0	6,5	14,0
<i>Verschiedenes</i>	7,9	8,9	10,3	10,7
Patentabgaben und Bewilligungsgebühren auf dem Ausschank und Verkauf alkoholischer Getränke ..	7,9	8,9	10,3	10,7
<i>Insgesamt</i>	121,0	158,5	211,1	248,0

Wie aus der vorstehenden Tabelle hervorgeht, ist beim Branntwein der Betrag der fiskalischen Belastung in der Zeit 1951/55 bis 1964 von 34 auf 101 Millionen Franken angestiegen. In Prozenten ausgedrückt beträgt diese Zunahme 197 Prozent gegenüber 53 Prozent beim Wein und 120 Prozent beim Bier.

2. Ausland

Bei der Beurteilung der fiskalischen Belastung der alkoholischen Getränke in der Schweiz liegt es nahe, auch einen Vergleich mit der Alkoholbesteuerung einiger anderer Länder vorzunehmen. Freilich stösst ein solcher Vergleich auf nicht geringe Schwierigkeiten. Die Steuersysteme sind nämlich von Land zu Land sehr verschieden. Ferner setzt sich die fiskalische Belastung der einzelnen alkoholischen Getränke meist aus mehreren Komponenten zusammen, wie das nachstehend aufgeführte Beispiel von Frankreich eindrücklich zeigt.

In Frankreich wird auf den Branntweinen ein «droit de consommation» von 1060 F je hl 100 Prozent erhoben. Dazu kommt eine «surtaxe» von 300 F und eine «taxe sur la valeur ajoutée» von 23 Prozent des Engrospreises sowie eine «taxe locale» von 2,75 Prozent des Detailverkaufspreises. Beim Import von Branntwein wird neben dem Zoll und dem obgenannten droit de consommation eine besondere «surtaxe de compensation» für die Bekämpfung des Alkoholismus von 286 F je hl auf der Basis von 20 Prozent Alkohol und dazu noch eine «taxe de luxe» von 33 Prozent auf dem Warenwert erhoben. Der Wein unterliegt in Frankreich einer Steuer von 15.40 bis 22.50 F, der Süsswein einer solchen von 48.50 F je hl. Das Bier trägt eine Umsatzsteuer von 25 Prozent und eine Ausschanksteuer von 8,5 Prozent.

Angesichts der Komplexität der Materie müssen wir uns darauf beschränken, in der nachstehenden Tabelle die derzeitige Fiskalbelastung der Branntweine der Länder darzustellen, für die einigermaßen zuverlässige Angaben erhältlich sind.

Tabelle 4

Fiskalbelastung gebrannter Wasser im Ausland

Land	Franken je Liter 100 %
Italien	3.20 bis 7.40
Österreich	6.50 bis 7.30
Deutschland (Bundesrepublik)	10.80 bis 11.90
Niederlande	14.30
Frankreich	14.60 bis 24.40
Belgien	17.40 bis 19.80
Kanada	19.10 bis 22.50
Vereinigte Staaten von Nordamerika	25.50 bis 28.10
Schweden	48.20 bis 50.50
Dänemark	49.40
Grossbritannien	68.10
Schweiz	7.50 bis 17.—

Diese Übersicht zeigt, dass die Fiskalbelastung des Trinkbranntweins in den Ländern sehr hoch ist, in welchen die Branntweinproduktion auf wenige Betriebe konzentriert ist oder kein bedeutender landeseigener Obst- und Weinbau besteht. Das trifft namentlich für die skandinavischen Länder und Grossbritannien zu. Demgegenüber ist die Fiskalbelastung da niedrig, wo noch die Hausbrennerei bzw. steuerbegünstigte Brennereigruppen bestehen oder ein ausgedehnter Obst- und Weinbau betrieben wird. Das ist in Italien, Österreich, Deutschland, Frankreich und in der Schweiz der Fall.

VI. Erste Forderung der Initiative

Ausdehnung der Besteuerung alkoholischer Getränke

In Punkt 1 verlangt die Initiative zur Eindämmung des Alkoholismus die Ausdehnung der fiskalischen Belastung auf alle alkoholischen Getränke und zwar abgestuft nach ihrem Alkoholgehalt.

1. Rechtliche Aspekte

Eine verfassungsmässige Grundlage besteht, abgesehen von der Zollbelastung gemäss Artikel 29 der Bundesverfassung und der Warenumsatzsteuer gemäss Artikel 41^{ter}, zurzeit lediglich für die Besteuerung des Branntweins und des Bieres in den Artikeln 32^{bis} und 41^{ter}.

Nach Artikel 32^{bis} der Bundesverfassung ist die Gesetzgebung über die gebrannten Wasser so zu gestalten, dass der Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert wird. Somit besteht für die Besteuerung gebrannter Wasser von Verfassung wegen keine obere Grenze. Auch das geltende Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) (BS 6, 857; AS 1950, 72) sieht keine festen Steuersätze vor. Es wird lediglich bestimmt, dass die fiskalische Belastung der gebrannten Wasser eine angemessene sein muss. Ferner sollen gewisse Relationen zwischen der Belastung der verschiedenen gebrannten Wasser gewahrt werden. Eine Änderung der Verfassungsgrundlagen für eine Ausdehnung der Branntweinbesteuerung ist somit nicht erforderlich.

Hinsichtlich der Biersteuer bestimmt Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung, dass die Gesamtbelastung des Bieres durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Warenumsatzsteuer im Verhältnis zum Bierpreis, gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 1958, weder erhöht noch ermässigt werden darf. Soll die Fiskalbelastung auf Bier ohne Änderung des Bierengrospreises über den bisherigen Rahmen hinaus erhöht werden, so muss Artikel 41^{ter} durch eine neue Verfassungsbestimmung ersetzt bzw. ergänzt werden.

Für die Einführung einer zusätzlichen fiskalischen Belastung des Weins und Obstweins im Sinne der Initiative besteht heute keine verfassungsrechtliche Grundlage. Eine solche müsste neu geschaffen werden.

2. Erwägungen materieller Natur

Wie aus der Stellungnahme der zur Meinungsäußerung begrüßten Organisationen hervorgeht, wird die Grundtendenz der Initiative, nämlich das Bestreben, den Alkoholismus einzuschränken, positiv gewürdigt. Indessen ist festzustellen, dass in den Vernehmlassungen mehrheitlich bezweifelt wird, ob mit einer fiskalischen Belastung der alkoholischen Getränke eine Verbrauchsverminderung herbeigeführt werden kann. Die Frage der Wirksamkeit einer fiskalischen Belastung als Mittel zur Zurückdämmung des Alkoholkonsums stellt einen Kernpunkt des durch die Initiative aufgeworfenen Problems dar.

Die Wirksamkeit einer Verteuerung der alkoholischen Getränke als Massnahme zur Bekämpfung des Alkoholismus ist vorab eine Frage des Masses. Die Erfahrungen seit Bestehen einer schweizerischen Alkoholordnung bestätigen, dass mit der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser eine Konsumeinschränkung herbeigeführt werden konnte. So hatte die Ausdehnung der Fiskalbelastung der gebrannten Wasser auf Grund des neuen Alkoholgesetzes von 1932 bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges einen Rückgang des Branntweinkonsums um mehr als die Hälfte zur Folge. In der Nachkriegszeit ist freilich der Branntweinverbrauch trotz vorgenommener Steuerhöhungen wieder angestiegen. Diese Entwicklung zeigt, dass die Höhe der Steuer, welche nötig ist, um eine Einschränkung zu erzielen, sehr stark von der Wirtschaftslage, d. h. von der Kaufkraft der Konsumenten abhängt.

Sicherlich ist die Verteuerung der alkoholischen Getränke kein taugliches Mittel, um ausgesprochene Alkoholiker zu bessern. Wie der Rauschgiftsüchtige, lässt sich auch der Alkoholiker durch keine noch so hohen Preise davon abhalten, seine Sucht zu befriedigen. Dagegen kann mit einer genügend starken Fiskalbelastung der Alkoholkonsum der übrigen Bevölkerung vermindert oder doch die weitere Erhöhung des Verbrauchs gebremst werden.

Dass der fiskalischen Belastung alkoholischer Getränke eine verbrauchs-hemmende Wirkung zukommt, wird durch Einwände, die gegenüber der Initiative vorgebracht werden, bestätigt. Die von den inländischen Rohstoffproduzenten sowie von Import- und Handelskreisen geltend gemachten Bedenken gegen eine Ausdehnung der Besteuerung können ihre Ursache ja nur in einem befürchteten Verbrauchsrückgang haben.

Wie aus den vorstehenden Ausführungen hervorgeht, ist der Bundesrat davon überzeugt, dass eine genügend hohe Alkoholsteuer mit der damit verbundenen Verteuerung der alkoholischen Getränke an sich dazu beiträgt, den Alkoholkonsum einzuschränken. Eine andere Kernfrage ist nun die, ob der mit der Initiative vorgezeichnete Weg der Ausdehnung der Besteuerung auf alle alkoholischen Getränke sich in dieser generellen Art rechtfertigt. Die Initiative lässt nämlich die besondern Verhältnisse, wie sie bei den einzelnen alkoholischen Getränken bestehen, unberücksichtigt.

Seit jeher galt in der Schweiz der Konsum gebrannter Wasser als eine der Hauptursachen des Alkoholismus. Nun ist, wie aus Tabelle 1 auf Seite 7 hervorgeht, der Verbrauch dieser Alcoholica je Kopf der Wohnbevölkerung von 2,88

Liter vor dem Zweiten Weltkrieg auf 4,5 Liter im Jahr 1964, d. h. um 56 Prozent gestiegen. Wohl ist auch die Branntweinsteuer verschiedentlich erhöht worden, doch erwiesen sich diese Erhöhungen in Anbetracht der guten Wirtschaftslage und des steigenden Realeinkommens als zu wenig wirksam. Deshalb hat der Bundesrat mit seinen Beschlüssen vom 25. September 1964 (AS 1964, 868) sowie vom 10. August und 24. September 1965 (AS 1965, 632, 633, 634, 830) erneut eine kräftige Erhöhung der Fiskalbelastung auf gebrannten Wassern vorgenommen. Es darf erwartet werden, dass sich diese Massnahme nun doch verbrauchsmindernd auswirken werde, was auch das Postulat Geissbühler-Köniz anstrebt. Sollte diese Wirkung nicht eintreten, so müsste der Bundesrat, im Sinne des genannten Postulates in Erwägung ziehen, die Steuersätze noch weiter zu erhöhen, was auf Grund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen möglich wäre. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Alkoholgesetzgebung die Verwertung der Rohstoffe auf brennlosem Wege sichert und damit den Produzenten vor den Folgen eines verminderten Branntweinabsatzes weitgehend schützt. Die Förderung der brennlosen Verwertung bezweckt indessen nicht nur den Schutz der Rohstoffproduzenten. Sie ist vielmehr als eine der zahlreichen Vorkehrungen zu betrachten, die wie die Besteuerung dazu dienen, Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus zu bekämpfen. Solche Massnahmen sollen weiterhin die ihnen gebührende Förderung erfahren.

Eine beträchtliche Verbrauchszunahme ist ferner beim Bier zu verzeichnen. Verglichen mit der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg ist der Konsum je Kopf der Wohnbevölkerung von 54,6 auf 79 Liter im Jahr 1964, d. h. um 45 Prozent gestiegen. Nun ist zu sagen, dass das Bier von allen alkoholischen Getränken den niedrigsten Alkoholgehalt aufweist. Ungefähr in gleichem Masse wie der Bierkonsum zugenommen hat, ist der Verbrauch des stärker alkoholhaltigen Obstweins zurückgegangen. Damit sollen nicht etwa die Gefahren des steigenden Bierkonsums bagatellisiert werden, vielmehr ist die weitere Entwicklung aufmerksam zu verfolgen.

Vom gesamten Alkoholkonsum entfällt ein bedeutender Anteil auf den Wein, dessen Alkoholgehalt von durchschnittlich 11 Volumenprozent relativ hoch ist. Die Tabelle 1 auf Seite 7 lässt erkennen, dass der Weinkonsum gegenüber den Vorkriegsjahren bis Mitte der fünfziger Jahre erheblich zurückgegangen und seither wieder etwas angestiegen ist. Vergleicht man den Konsum unmittelbar vor dem Zweiten Weltkrieg mit dem von 1964, so ergibt sich ein Rückgang um 14 Prozent. Die fiskalische Belastung des Weines mit dem Ziele, einen Verbrauchsrückgang zu bewirken, erscheint deshalb zurzeit nicht notwendig.

Zur Frage der Fiskalbelastung des Obstweins können wir uns kurz fassen. Der Verbrauch dieses Getränkes ist stark zurückgegangen, nämlich um 75 Prozent gegenüber der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Zudem wird hier der überwiegende Teil in der bauerlichen Familie konsumiert und kann somit ohnehin nicht mit einer Fiskalabgabe belastet werden. Die Einführung einer besondern Alkoholsteuer auf dem Obstwein drängt sich daher nicht auf.

Unsere vorstehenden Erwägungen zu der von der Initiative geforderten Ausdehnung der Besteuerung auf alle alkoholischen Getränke als Mittel zur

Eindämmung des Alkoholismus können nun aber nicht auf die Frage der Einführung einer Getränkesteuer als Bestandteil eines allgemeinen Finanzprogrammes des Bundes übertragen werden. Wenn es gilt, dem Bund neue Einnahmequellen zu erschliessen, dürfte der Konsum von Getränken ein taugliches Steuerobjekt darstellen. Eine solche Steuer wäre dann allerdings nicht auf die alkoholischen Getränke zu beschränken. In diesem Sinne haben sich verschiedene Wirtschaftsorganisationen ausgesprochen. Diese positive Würdigung der Getränkesteuer als zusätzliche Finanzquelle des Bundes steht also nicht im Widerspruch zu unserer Ablehnung der Begehren der Initianten. Entscheidend ist die unterschiedliche Zielsetzung, die auch voneinander abweichende Massnahmen erheischt.

In Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative erachtet es der Bundesrat jedoch nicht als angezeigt, an dieser Stelle auf die Probleme der eidgenössischen Finanz- und Steuerpolitik näher einzutreten. Zurzeit steht lediglich fest, dass in naher Zukunft grosse Mehraufwendungen auf verschiedensten Gebieten, so für die Hochschulen und die Forschung, die Verstärkung des Zivilschutzes und der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge, bevorstehen. Ob und inwieweit zur Deckung des Mehraufwandes neue Steuerquellen erschlossen werden müssen, ist erst noch abzuklären. Wir behalten uns aber ausdrücklich vor, auf das Projekt einer umfassenden Getränkesteuer zurückzukommen, wenn sich dies im Rahmen eines allgemeinen Finanzprogrammes des Bundes als notwendig erweist.

VII. Zweite Forderung der Initiative

Bekämpfung des Schwarzhandels mit Branntwein

In Punkt 2 verlangt die Initiative die Unterbindung des Schwarzhandels mit Branntwein durch wirksame Massnahmen. Nötigenfalls sollen die Hausbrennereien gegen Entschädigung aufgehoben werden.

1. Struktur des Brennereiwesens

Das Alkoholgesetz spricht von gewerblichen Brennern und Brennauftraggebern einerseits und Hausbrennern und Hausbrennauftraggebern andererseits. Diese Produzentengruppen unterscheiden sich im wesentlichen wie folgt:

Die gewerblichen Produzenten können Branntwein aus eigenen und zugekauften Rohstoffen herstellen; sie sind für den erzeugten Branntwein, soweit er nicht an die Alkoholverwaltung abgeliefert wird, in vollem Umfang steuerpflichtig. Die Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber dagegen dürfen nur Eigengewächs aus ihrem Landwirtschaftsbetrieb oder selbstgesammeltes Wildgewächs verarbeiten; sie haben das Recht, den in ihrem Haushalt und Landwirtschaftsbetrieb erforderlichen Branntwein steuerfrei zurückzubehalten (sogenannter steuerfreier Eigenbedarf). Die Gewerbebrenner und Hausbrenner können den Branntwein in ihrer eigenen Brennerei erzeugen. Die gewerblichen Brennauftraggeber und die Hausbrennauftraggeber müssen ihre Rohstoffe durch einen Dritten, den Lohnbrenner, brennen lassen.

Über den Bestand der Branntweinproduzenten am 30. Juni 1965 orientiert folgende Zusammenstellung:

Hausbrenner	19 787
Hausbrennauftraggeber	115 247
Gesamtzahl Produzenten mit steuerfreiem Eigenbedarf	135 034
Gewerbebrenner	1 436
gewerbliche Brennauftraggeber	52 317
Gesamtzahl Produzenten ohne steuerfreien Eigenbedarf	53 753
Gesamtzahl Branntweinproduzenten	188 787

Hinsichtlich der Gewerbebrenner und gewerblichen Brennauftraggeber ist noch darauf hinzuweisen, dass von den 53 753 Erzeugern lediglich 937 eigentliche Gewerbebetriebe sind, welche Branntwein für den Handel herstellen. Bei der grossen Masse der übrigen 52 816 Gewerbebrenner und gewerblichen Brennauftraggeber handelt es sich um Kleinproduzenten, welche die Voraussetzungen für Hausbrenner oder Hausbrennauftraggeber nicht erfüllen, obwohl sie in der Regel Branntwein nur aus eigenen Rohstoffen für ihren persönlichen Bedarf erzeugen.

Die gewerblichen Produzenten haben im Durchschnitt der vier Brennjahre 1960/61 bis 1963/64 4160982 Liter 100 Prozent Branntwein erzeugt. Die Produktion der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber betrug 2051979 Liter 100 Prozent, davon wurden rund 80 Prozent als steuerfreier Eigenbedarf beansprucht.

2. Kontrolle der Branntweinerzeugung und -verwendung

Das Alkoholgesetz schreibt vor, dass jeder Erwerb und jede Aufstellung einer Brennereieinrichtung sowie jede Standortveränderung, Ersatz oder Umänderung, einer Bewilligung der Alkoholverwaltung bedarf. Diese Vorschrift gilt sowohl für Gewerbebrenner wie für Hausbrenner. Sodann bedürfen sämtliche Brennereien einer Konzession, welche nur beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen erteilt und erneuert wird. Die gewerblichen Produzenten haben jeweils vor dem Brennen die zu verarbeitenden Rohstoffe bei der Alkoholverwaltung anzumelden, welche die plombierten Brennereieinrichtungen für die zum Brennen benötigte Zeit freigibt. Über den erzeugten Branntwein dürfen sie erst verfügen, wenn die Aufsichtsorgane der Alkoholverwaltung die Erzeugung kontrolliert haben und der Branntwein zur Besteuerung angemeldet worden ist. Gewerbebrenner und gewerbliche Brennauftraggeber, deren Produktion einen gewissen Umfang aufweist, haben ausserdem über ihre gesamte Tätigkeit von der Beschaffung und Verarbeitung der Rohstoffe bis zur Herstellung und Verwendung des Branntweins Buch zu führen und ihre Buchhaltung durch die Organe der Alkoholverwaltung überprüfen zu lassen. Zudem werden in den gewerblichen Betrieben regelmässig Betriebskontrollen durchgeführt.

Die Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber dürfen nur brennen oder brennen lassen, wenn sie im Besitze einer sogenannten Brennkarte sind. In diese Karte haben sie die Produktion und Verwendung des Branntweins sowie ihre Vorräte einzutragen. Die Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber können den Branntwein unter Bezahlung der Steuer an Dritte weitergeben. Die Weitergaben müssen aber laufend in der Brennkarte eingetragen und gleichzeitig zur Besteuerung angemeldet werden. Die Brennkarten werden am Schlusse des Brennjahres von der örtlichen Brennereiaufsichtsstelle eingezogen, kontrolliert und von der Alkoholverwaltung überprüft. Ausserdem unterliegen die Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber einer Überwachung an Ort und Stelle.

Die Lohnbrennereien, welche 90 Prozent des in der Landwirtschaft erzeugten Branntweins herstellen, unterstehen einer besonders strengen Kontrolle, womit das Erfassen der Branntweinerzeugungen der Brennauftraggeber stark erleichtert wird. Auch der gesamte Gross- und Kleinhandel mit gebrannten Wässern wird von der Alkoholverwaltung kontrolliert.

Wer den Vorschriften nicht nachkommt oder unrechtmässig Branntwein herstellt oder verwendet, hat mit empfindlichen Strafen zu rechnen. Gemäss Alkoholgesetz können Bussen bis zu 20000 Franken ausgesprochen werden. Bei Steuerhinterziehungen kann die Busse das Zwanzigfache des in Frage stehenden Steuerbetrages ausmachen. In schweren Fällen erfolgt ausserdem die Konfiskation des Brennapparates.

3. Schwarzbrennerei und Schwarzhandel

a. Allgemeines

Angesichts der sehr grossen Zahl von Branntweinproduzenten und der vielen bis in die entlegensten Gebiete verbreiteten Brennapparate ist die Gefahr der Schwarzbrennerei und des Schwarzhandels nicht zu unterschätzen. Zweifellos kommt dem Schwarzhandel bei den gewerblichen Betrieben, insbesondere bei den Grossproduzenten, eine wesentlich geringere Bedeutung zu, als bei den Hausbrennern und Hausbrennauftraggebern, weil jene einer umfassenderen und intensiveren Kontrolle unterworfen werden können als diese.

Über das Ausmass der Schwarzbrennerei und des Schwarzhandels konkrete Angaben zu machen, ist jedoch nicht möglich. Wir besitzen nicht genügend Anhaltspunkte, die es erlauben würden, die Mengen des der Besteuerung vorenthaltenen Branntweins zuverlässig zu schätzen.

b. Verminderung der Zahl der Brennapparate

Es ist einleuchtend, dass die Kontrolle bei den Brennauftraggebern, die ihre Rohstoffe bei einem Dritten, dem Lohnbrenner, brennen lassen müssen, besser zu bewerkstelligen ist als bei den Inhabern eines Brennapparates. Verfassung und Gesetz schreiben daher den Einkauf der Brennapparate auf dem Wege der freiwilligen Übereinkunft vor.

Die Alkoholverwaltung hat dementsprechend Tausende von Brennapparaten aufgekauft. Von ursprünglich 42213 Brennapparaten, einschliesslich der

nachträglich festgestellten Apparate, sind 17 568 durch Ankauf und 3174 sonstwie in Wegfall gekommen. Der Bestand betrug am 30. Juni 1965 noch 21 471. Vergleicht man die Zahl der Brennapparate am 30. Juni 1934 mit dem heutigen Bestand nach Kantonen, so ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 5

Bestand der Brennapparate 1934 und 1965
(Gewerbebrenner und Hausbrenner)

	Bestand am 30. Juni		Abnahme in %
	1934	1965	
Zürich	2 691	627	77
Bern	6 414	3 660	43
Luzern	4 124	2 550	38
Uri	94	80	15
Schwyz	1 108	878	21
Obwalden	730	551	25
Nidwalden	320	277	13
Glarus	145	76	48
Zug	598	426	29
Freiburg	1 074	451	58
Solothurn	2 709	1 807	33
Basel-Stadt	105	30	71
Basel-Landschaft	2 459	1 633	34
Schaffhausen	279	36	87
Appenzell A.-Rh.	83	38	54
Appenzell I.-Rh.	58	48	17
St. Gallen	2 474	1 418	43
Graubünden	1 410	753	47
Aargau	4 859	2 403	51
Thurgau	1 406	172	88
Tessin	1 670	1 261	24
Waadt	797	223	72
Wallis	2 912	1 556	47
Neuenburg	251	101	60
Genf	130	21	84
Fürstentum Liechtenstein ..	585	395	32
Schweiz und Fürstentum Liechtenstein	39 485*	21 471	46

*) ohne nachträglich festgestellte Apparate.

Es zeigt sich, dass die Zahl der Brennapparate im Flachland und in Gegenden, wo die gewerbliche Rohstoffverwertung stark verbreitet ist, am meisten abgenommen hat. Demgegenüber ist die Zahl der Brennapparate in Berggebieten und in Kantonen mit verbreiteter Spezialitätenbrennerei noch verhältnismässig gross. Im ganzen darf aber die Verminderung der Brennapparate innert 30 Jahren um nahezu die Hälfte als Erfolg bezeichnet werden. Es besteht kein Zweifel, dass auf diese Weise die Kontrolle wesentlich erleichtert und die Möglichkeit des Schwarzbrennens stark vermindert worden ist. Die Alkoholverwaltung wird auch weiterhin alles daransetzen, um die Zahl der Brennapparate zu vermindern.

c. Hausbrennerei

Die Initianten fordern als ultima ratio zur Bekämpfung des Schwarzhandels die Aufhebung der Hausbrennereien gegen Entschädigung. Darunter ist wohl nicht nur der Einkauf sämtlicher Hausbrennapparate zu verstehen, sondern auch die Abschaffung des steuerfreien Eigenbedarfes. Die Urheber der Initiative gehen offenbar davon aus, dass die Hausbrennerei und der mit ihr verbundene Eigenbedarf die hauptsächlichste Quelle des Schwarzhandels bilden. In der Tat besteht bei den Hausbrennern und Hausbrennauftraggebern die Gefahr, dass ein Teil des beanspruchten steuerfreien Eigenbedarfes abgezweigt und unter Umgehung der Steuer weitergegeben wird.

Anlässlich der Revision der Alkoholgesetzgebung in den Jahren 1930/32 war man sich sehr wohl bewusst, dass die Kontrolle der Herstellung und Verwendung des Branntweins durch die grosse Zahl der bäuerlichen Produzenten erschwert und dem Schwarzhandel Vorschub geleistet werde. Indessen konnte damals die neue Alkoholordnung nur unter Dach gebracht werden, wenn der Landwirtschaft das Fortbestehen der Hausbrennerei verfassungsmässig zugesichert und ihr der steuerfreie Eigenbedarf eingeräumt wurde. Immerhin ging das Bestreben des Gesetzgebers dahin, das Hausbrennerprivileg möglichst einzuschränken. Schon der Verfassungsartikel 32^{bis} stellte den Grundsatz auf, dass nur die bereits bestehenden Hausbrennereien weitergeführt und keine neuen Betriebe zugelassen werden dürfen. In Artikel 3 des Alkoholgesetzes wurde sodann der Bundesrat beauftragt, durch Verordnung näher zu bestimmen, wer als Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber mit steuerfreiem Eigenbedarf anzuerkennen sei. In der Folge hat der Bundesrat durch verschiedene Beschlüsse die Anforderungen für die Anerkennung als Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber fortlaufend verschärft. Nach Artikel 37 der Vollziehungsverordnung vom 6. April 1962 zum Alkoholgesetz (AS 1962, 319) gilt als Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber mit steuerfreiem Eigenbedarf nur der Landwirt, der allein oder mit seiner Familie und seinen Dienstkräften einen Landwirtschaftsbetrieb selbst bewirtschaftet. Beim Erlass dieser Vorschrift zeigte sich erneut, welch grosse Bedeutung die Landwirtschaft der Hausbrennerei nach wie vor beimisst.

Auf Grund der neuen Vollziehungsverordnung hat die Alkoholverwaltung die Überprüfung sämtlicher Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber an die Hand genommen. Alle Produzenten, welche gemäss den früher angewendeten Kriterien noch als Hausbrenner oder Hausbrennauftraggeber eingetragen sind, aber den verschärften Anforderungen nicht genügen, werden zu den gewerblichen Brennern und Brennauftraggebern umgeteilt und verlieren ihr Anrecht auf steuerfreien Eigenbedarf. Von dieser Massnahme werden einige Zehntausend solcher Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber betroffen.

In nachstehender Tabelle wird die Entwicklung des Bestandes der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber seit Ende des letzten Weltkrieges dargestellt. Die Tabelle zeigt, dass die Verminderung der Hausbrennerei namentlich in den letzten Jahren ein beachtliches Ausmass angenommen hat.

Tabelle 6

Bestand der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber

Bestand am 30. Juni	Hausbrenner	Hausbrenn- auftraggeber	Zusammen
1945	31 713	143 854	175 567
1950	26 535	146 935	173 470
1955	24 924	143 944	168 868
1960	23 051	132 999	156 050
1965	19 787	115 247	135 034

Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, eine allgemeine Begrenzung der Menge des dem einzelnen Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber zustehenden steuerfreien Eigenbedarfes vorzunehmen. Die steuerfreie Höchstmenge müsste nämlich verhältnismässig hoch angesetzt werden, weil eine einschneidende Begrenzung als generelle Massnahme in gewissen Landesgegenden auf kaum überwindbaren Widerstand stossen würde. Eine allgemeine Begrenzung hätte daher im Landesmittel eher eine Erhöhung der von den Hausbrennern und Hausbrennauftraggebern steuerfrei zurückbehaltenen Branntweinmengen zur Folge. Indessen wird dem Bundesrat in Artikel 16 des Alkoholgesetzes die Befugnis eingeräumt, die Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes in bestimmten Fällen vorzuschreiben. So wird die Begrenzung z. B. überall dort angeordnet, wo infolge besonderer Verhältnisse die Kontrollmöglichkeiten der Alkoholverwaltung erschwert sind, wo ein aussergewöhnlich hoher Eigenbedarf zu verzeichnen ist oder wo ein Produzent neben der Landwirtschaft einer regelmässigen Erwerbstätigkeit obliegt. Die Alkoholverwaltung hat in den letzten Jahren von der Möglichkeit der Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes in zunehmendem Masse Gebrauch gemacht. Am 30. Juni 1965 waren 8288 Produzenten der Begrenzung unterstellt.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit der Umteilung der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber zu den gewerblichen Branntweinproduzenten und mit der in bestimmten Fällen vorzunehmenden Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes zusammen mit einem den jeweiligen Erfordernissen angepassten Kontrollapparat der Alkoholverwaltung sowie mit einer umfassenden Aufklärung dem Schwarzhandel wirksam begegnet werden kann.

* * *

Betrachtet man den zweiten Punkt der Initiative im Lichte der vorstehend angestellten Erwägungen, so muss man zum Schlusse kommen, dass die heutige Gesetzgebung, insbesondere mit der neuen Vollziehungsverordnung, für die Bekämpfung des Schwarzhandels wirksame Handhaben bietet. Wir möchten die Ergebnisse ihrer Anwendung abwarten und in einem späteren Zeitpunkt darüber befinden, ob sich für den zielgerechten Ausbau der Alkoholordnung die Aufhebung der Hausbrennerei aufdrängt. Wir lassen uns dabei von der Erfahrung leiten, dass bei der gesetzlichen Ordnung einer derart heiklen Materie, wie sie das

Alkoholwesen darstellt, ein massvolles, aber stetiges Vorgehen erfolgversprechender ist als Massnahmen, welche die politische Tragbarkeit und praktische Durchführungsmöglichkeit überfordern.

VIII. Dritte Forderung der Initiative

Verteilung des Ertrages der Alkoholbesteuerung

Die Initiative verlangt in ihrem dritten Punkt, dass der Ertrag der fiskalischen Belastung der alkoholischen Getränke nach einem in der Verfassung festzulegenden Schlüssel zwischen Bund und Kantonen aufzuteilen ist. Dabei sind die Mittel mindestens im bisherigen Umfang für die AHV, die Bekämpfung des Alkoholismus und die allgemeinen Bedürfnisse der Kantone zu verwenden. Der Mehrertrag soll vor allem der Finanzierung des Gewässerschutzes dienen.

Nach Artikel 32^{bis} der Bundesverfassung wird der Reingewinn der Alkoholverwaltung aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser hälftig zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Der Anteil des Bundes ist für die AHV zu verwenden. Die Kantone haben von ihrer Hälfte wenigstens 10 Prozent für die Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen auszuscheiden (sogenannter Alkoholzehntel). Der Ertrag der Biersteuer fällt in die Bundeskasse.

Die Initianten wollen diese Ordnung bestehen lassen und lediglich den Mehrertrag, welcher sich bei der geforderten Ausdehnung der fiskalischen Belastung auf alle alkoholischen Getränke ergeben würde, vor allem der Finanzierung des Gewässerschutzes dienstbar machen.

Nachdem wir unter Abschnitt VI die geforderte Ausdehnung der Besteuerung auf alle alkoholischen Getränke als Mittel zur Eindämmung des Alkoholismus als nicht gerechtfertigt abgelehnt haben, erübrigt sich die Aufstellung eines neuen Verteilungsschlüssels. Sofern für die gebrannten Wasser in Nachachtung der Zielsetzung der Alkoholordnung eine weitere Erhöhung der Fiskalbelastung Platz greifen sollte, so würde ein daraus resultierender Mehrgewinn der Alkoholverwaltung nach der geltenden Verfassungsvorschrift verteilt werden müssen. Entsprechendes gilt für das Bier. Sollte eine allgemeine Getränkesteuer als zusätzliche Finanzquelle des Bundes eingeführt werden, so wäre dannzumal auch über die Verwendung der Erträge zu bestimmen.

IX. Schlussforderungen und Antrag

1. Der Grundgedanke der Initiative, nämlich die Notwendigkeit einer verstärkten Bekämpfung des Alkoholismus, verdient vorbehaltlose Unterstützung.

2. Die Entwicklung des Verbrauchs alkoholischer Getränke zeigt, dass den einzelnen Arten von Getränken im Zusammenhang mit der Zunahme des Alkoholismus unterschiedliche Bedeutung zukommt.

Eine der Hauptursachen des Alkoholismus liegt nach wie vor bei den gebrannten Wassern. Eine stärkere Fiskalbelastung ist hier auf Grund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen möglich.

Der Verbrauch von Bier ist weiterhin aufmerksam zu verfolgen.

Der Weinkonsum hat in den letzten Jahren keine wesentlichen Veränderungen erfahren. Für eine Ausdehnung der Fiskalbelastung des Weines besteht deshalb zurzeit kein Anlass. Das gleiche gilt in noch ausgeprägterem Masse für den Obstwein.

Die mit der Initiative gestellte Forderung nach einer generellen Ausdehnung der fiskalischen Belastung auf alle alkoholischen Getränke als Mittel zur Bekämpfung des Alkoholismus wird somit den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht.

Der Bundesrat behält sich ausdrücklich vor, auf die Einführung einer umfassenden Getränkesteuer zurückzukommen, wenn sich dies im Rahmen eines allgemeinen Finanzprogrammes des Bundes als notwendig erweist.

3. Der Bekämpfung des Schwarzhandels mit Branntwein soll weiterhin alle Aufmerksamkeit geschenkt werden; einer neuen Verfassungsbestimmung bedarf es hierfür nicht, da Artikel 32^{bis} der Bundesverfassung ausreicht. Eine Verfassungsänderung wäre dann erforderlich, wenn sich eine Aufhebung der Hausbrennerei, wie sie von der Initiative erwähnt wird, aufdrängen würde.

4. Die bisherige Verteilung des Ertrages aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser gemäss Artikel 32^{bis} der Bundesverfassung entspricht der in der Initiative vertretenen Auffassung. Eine Regelung für die Verteilung des Mehrertrages aus einer Ausdehnung der Besteuerung auf alle alkoholischen Getränke erübrigt sich, da diese Forderung in der von der Initiative aufgestellten Form sich als nicht erfüllbar erweist.

* * *

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen kommt der Bundesrat zum Schluss, die Ablehnung der Initiative zu beantragen. Wir laden Sie ein, das Initiativbegehren dem Volk mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten und dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 26. Oktober 1965.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Tschudi

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss über das Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht des Volksbegehrens zur Bekämpfung des Alkoholismus
und in einen Bericht des Bundesrates vom 26. Oktober 1965

gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung und Artikel 26 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) und Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativgesetz)

beschliesst:

Art. 1

Das in Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Artikel 121, Absatz 5 der Bundesverfassung gestellte Volksbegehren mit nachfolgendem Wortlaut wird zur Abstimmung des Volkes gebracht:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürger stellen das Initiativbegehren im Sinne der allgemeinen Anregung (Art. 121, Abs. 4 und 5 der Bundesverfassung), es sei die Verfassungsgrundlage der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung (Art. 32^{bis} der Bundesverfassung) nach folgenden Gesichtspunkten abzuändern:

1. Zur Eindämmung des Alkoholismus und damit auch zur Förderung der Sicherheit im Strassenverkehr ist die fiskalische Belastung auf alle alkoholischen Getränke auszudehnen. Sie ist in erster Linie nach dem Alkoholgehalt abzustufen und so hoch zu bemessen, dass sie den Verbrauch alkoholischer Getränke vermindert.
2. Der Schwarzhandel mit Branntwein ist durch wirksame Massnahmen zu unterbinden, nötigenfalls durch Aufhebung der Hausbrennereien gegen Entschädigung.
3. Der Ertrag der fiskalischen Belastung der alkoholischen Getränke ist nach einem in der Verfassung festzulegenden Schlüssel zwischen Bund und Kantonen aufzuteilen. Mindestens im bisherigen Umfang sind die Mittel für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung, die Bekämpfung des Alkoholismus und die allgemeinen Bedürfnisse der Kantone zu verwenden. Der Mehrertrag soll vor allem der Finanzierung des Gewässerschutzes dienen.

Art. 2

Dem Volk wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus (Vom 26. Oktober 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9355
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.11.1965
Date	
Data	
Seite	41-66
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 074

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.