

Auftrag Nr. 05.001756 / 2.25.01-821

Liste politischer Geschäfte im Alkoholbereich 1848 – 2005 und historischer Kommentar

Ein Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit, Sektion Alkohol

Egg, August 2006

Esther Tisa Francini
Lic. phil. Historikerin
Längistrasse 16
CH-8132 Egg bei Zürich
Tel./Fax +41 44 461 05 94

Abkürzungen	2
Abbildungsverzeichnis	3
1. Einleitung: Ziel, Vorgehensweise, Methodik.....	4
2. Auswertung der Liste und Kategorisierung.....	7
3. Übersicht über die historische Entwicklung.....	13
4. Themenschwerpunkte	24
4.1 Volksabstimmungen: Volksinitiativen und Referenden	24
4.2 Alkoholzehntel	25
4.3 Abgabealter	26
4.4 Strassen.....	27
4.5 Getränkesteuer.....	29
4.6 Werbung	31
4.7 Rebbau und Weinwirtschaft	33
4.8 Prävention als Grundlage der Alkoholpolitik.....	33
4.9 Akteure der „Alkoholpolitik“	34
5. Zusammenfassung und Hypothesen.....	35
6. Bibliographie	37
6.1 Internetseiten	37
6.2 Ungedruckte Quellen.....	37
6.3 Gedruckte Quellen und Sekundärliteratur.....	37
7. Anhang	40
7.1 Kurzchronologie.....	40
7.2 Das Rubrikenschema des Alkoholzehntels	42
8. Quellen	43

Liste politischer Geschäfte im Alkoholbereich 1848-2005

(als Excel-Tabelle auf beiliegender CD zugänglich)

Abkürzungen

AlkG	Alkoholgesetz
ASA	Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Abstinentenorganisationen 1974-2005
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BASPO	Bundesamt für Sport
BG	Bundesgesetz
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung
EAV	Eidgenössische Alkoholverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
EKA	Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen *1945
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GREAT	Groupement romand d'études d'alcoolisme et les toxicomanies
KAAP	Kantonaler Alkoholaktionsplan
LMG	Lebensmittelgesetz
LMV	Lebensmittelverordnung
MwSt	Mehrwertsteuer
NAAP	Nationaler Alkoholaktionsplan
NGO	Nichtstaatliche Organisation (non-gouvernemental organisation)
NPA	Nationales Programm Alkohol
NR	Nationalrat
OZD	Oberzolldirektion
REVAL	Revision der Alkoholordnung
RTVG	Radio- und Fernsehgesetz
SFA	Schweizerische Fachstelle für Alkohol und andere Drogenprobleme *1902
SRA	Schweizerischer Rat für Alkoholprobleme 1982-1988
SSA	Schweizerische Stiftung für Alkoholforschung
SVG	Strassenverkehrsgesetz
VRV	Verkehrsregelnverordnung

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: In die Alkoholpolitik involvierte Ämter und Departemente und ihre Zuständigkeit
- Abbildung 2: Kategorien
- Abbildung 3: Kategorisierung
- Abbildung 4: Differenzierung der politischen Geschäfte im Alkoholbereich nach Zeit und Kategorie 1848-2000
- Abbildung 5: Differenzierung der politischen Geschäfte im Alkoholbereich nach Zeit und Kategorie 1991-2005
- Abbildung 6: Übersicht über die parlamentarischen Vorstösse inkl. Volksabstimmungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1881-2000
- Abbildung 7: Übersicht über die parlamentarischen Vorstösse inkl. Volksabstimmungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1991-2005
- Abbildung 8: Übersicht über die Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1848-2000
- Abbildung 9: Übersicht über Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1991-2005
- Abbildung 10: Übersicht über die Volksabstimmungen (Volksinitiativen und Referenden)
- Abbildung 11: Übersicht über die politischen Geschäfte im Bereich Alkoholpromille-Grenzwert im Strassenverkehr
- Abbildung 12: Übersicht über die Geschäfte im Bereich Werbung
- Abbildung 13: Übersicht über die politischen Geschäfte im Alkoholbereich verteilt auf Themenfelder der Prävention 1991-2005

1. Einleitung: Ziel, Vorgehensweise, Methodik

Grundlage des hier vorliegenden historischen Kommentars über 150 Jahre Alkoholpolitik auf Bundesebene ist eine Liste der politischen Geschäfte im Alkoholbereich seit der Entstehung des Bundesstaates 1848.¹ Liste und Kommentar sind im Auftrag des BAG zwischen November 2005 und Mai 2006 entstanden. Besonderes Augenmerk wurde dem Bereich Prävention und insgesamt den letzten 15 Jahren gewidmet.²

Das Ziel dieser historischen Aufarbeitung der Alkoholpolitik ist, die geschichtlichen Grundlagen für ein zukünftiges Nationales Programm Alkohol (NPA) 2007 – 2011 zu legen und die bisherigen parlamentarischen Geschäfte und Gesetze auf Bundesebene in einer „longue durée“ greifbar zu machen.

Die Liste umfasst eine Zusammenstellung der wichtigsten Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Bundesrates und der Bundesversammlung. Aufgenommen wurden auch zahlreiche parlamentarische Vorstösse³ und Volksabstimmungen (Volksinitiativen und Referenden). Der Kommentar enthält eine Analyse und Auswertung der Liste und versucht die zahlreichen Geschäfte – auch Höhepunkte, Zäsuren und besondere Ereignisse – in mehreren graphischen und tabellarischen Übersichten darzustellen.

Historische Werke zum Thema Alkohol gibt es zahlreiche, sie betreffen jedoch kaum die Schweizer Alkoholpolitik.⁴ Sie widmen sich der Abstinenzbewegung (Trechsel, 1990; Zürcher, 1997) und der Kultur- und Sozialgeschichte des Alkohols, insbesondere in Deutschland (Spode, 1993; Heggen, 1988; Hübner, 1988; Tappe, 1994). Für uns relevant sind die beiden Untersuchungen von Mattmüller, obwohl sich auf das 19. Jahrhundert beschränkend (Mattmüller, 1979), sowie von Jakob Tanner (Tanner, 1986) und des heutigen stellvertretenden Direktors der Eidgenössischen Alkoholverwaltung Christoph Zurbrügg (Zurbrügg, 1976). Es fehlt allerdings bislang eine umfassende Geschichte der Schweizer Alkoholpolitik.

Wichtige Quellen für diese Arbeit sind die Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung, in denen auch historische Zusammenhänge erklärt werden

¹ Der hier verwendete Begriff der „Alkoholpolitik“ wird weiter unten definiert.

² Der hier verwendete Begriff der „Prävention“ wird ebenfalls weiter unten definiert.

³ Vorstösse sind parlamentarische Handlungsinstrumente, mit denen Ratsmitglieder Anstösse für Massnahmen oder für neue Rechtsbestimmungen geben sowie Auskünfte und Berichte verlangen können. Folgende Instrumente stehen dem Parlament für Vorstösse zur Verfügung: Motion, Postulat, Interpellation, Auftrag, Anfrage, Fragestunde (Nationalrat), Empfehlung (Ständerat).

⁴ Siehe 6. Bibliographie.

und die für die Analyse der doch ziemlich trockenen Liste hilfreich waren. Neben anderen gedruckten Quellen wie dem Bundesblatt, der Bereinigten und der Amtlichen Sammlungen sowie der Systematischen Sammlung des Bundesrechts wurden auch ungedruckte Quellen im Schweizerischen Bundesarchiv Bern (BAR) und im Archiv des BAG konsultiert.

Der Begriff der „Alkoholpolitik“ ist umstritten, weil sich darin sowohl die Interessen der Prävention, der Besteuerung wie auch der Industrie widerspiegeln und somit je nach Perspektive etwas anderes darunter verstanden wird. Wenn ich im Folgenden den Begriff trotzdem verwende, so verstehe ich unter Alkoholpolitik diejenige Politik, welche alle alkoholischen Getränke umfasst, also Bier, Wein, Obstwein und die gebrannten Wasser. Das Alkoholgesetz (AlkG) betrifft nur die gebrannten Wasser. Zu Beginn, das heisst in den ersten knapp fünfzig Jahren seines Bestehens nach 1885/87 umfasste es gar nur einen Teil der gebrannten Wasser. Ab 1932 waren alle gebrannten Wasser vom AlkG betroffen. Auch die in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre aufkommenden ersten Alcopops wurden dem AlkG unterstellt. Seit dem 1. Februar 2004 sind sie sonderbesteuert. Weiterhin nicht dem AlkG unterstellt sind jedoch Wein und Bier.

Die Alkoholpolitik umfasst deshalb lange nicht nur das AlkG, sondern sehr viel mehr, nämlich auch die Verkehrsregelung betreffend den Alkoholgehalt im Blut, die Jugendschutzbestimmungen, die Werbung, die Forschung im Bereich Prävention, Kampagnen und Aufklärung im Bereich des Alkoholkonsums sowie schliesslich die Behandlung von Alkoholkranken. In der Alkoholpolitik widerspiegeln sich zahlreiche und insbesondere gegensätzliche Interessen, weshalb das Thema sehr umfassend und vielfältig ist. Schliesslich ist die Alkoholpolitik föderalistisch organisiert: Der Bund ist für die Gesetzgebung zuständig, die Kantone für den Vollzug derselben, die NGO's ergänzen die öffentliche Hand mit geeigneten Massnahmen.

Kommen wir kurz zur Skizzierung der in die Alkoholpolitik involvierten Bundesämter:

Abbildung 1: In die Alkoholpolitik involvierte Ämter und Departemente und ihre Zuständigkeit

BAG (EDI)	Prävention, Kampagnen, Aufklärung, Gesundheitsförderung, Erarbeitung des NPA, Lebensmittelgesetzgebung
EAV (EFD)	Alkoholmonopol, Besteuerung, Alkoholzehntel, Umsetzung der Alkoholgesetzgebung
OZD/EZV (EFD)	Sowohl für gebrannte Wasser wie für Bier: Zollabfertigung, Zollvorfälle, Zollabrechnungen, Zolltarif, Steuererhebung bei Ein- und Ausfuhr, Steuersätze, Steuerlager, Kontrolle, Aufklärung von Schmuggelfällen
ASTRA (UVEK)	Alkohol-Promille-Grenzwert im Strassenverkehr
BLW (EVD)	Weinstatut, Rebbaubau, Absatzförderung für Schweizer Wein, Agrarpolitik, Landwirtschaft
BAKOM (UVEK)	Regelung der Werbung in Radio und Fernsehen

Die Abbildung 1 ist nicht vollständig, jedoch umfasst sie die für diese Analyse wichtigsten Bundesämter. Es fehlt indes zum Beispiel das Bundesamt für Sport, welches mittels Gesundheitsförderung und Prävention in Sportvereinen ebenfalls eine gewisse Rolle spielt.⁵ Die Werbung bei Sportanlässen wird in Art. 42b, Abs. 3 des AlkG geregelt.⁶ Von Bedeutung für die Alkoholpolitik sind also vor allem die EAV, das BAG, das ASTRA, das BLW, OZD und das BAKOM.

Noch einige Worte zur Systematik und Vorgehensweise: Die Liste erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und kann somit auch Lücken aufweisen. Systematisch wurden die Bereinigten und die Amtliche Sammlung (auch über www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch konsultierbar) erfasst wie auch die Internetseite des Parlaments (www.parlament.ch), aufgrund der man alle Vorstösse der ca. letzten 20 Jahre mittels Stichwörtern durchsuchen kann. Auch zeitgenössische Schriften zur Alkoholthematik lieferten Material zum Hintergrund der politischen Geschäfte.

Nicht jeder Fragenkomplex konnte vertieft, nicht alle der über 750 Einträge konnten im Detail ausgewertet werden. Deshalb können mir insbesondere aufgrund des sehr breiten Zeitraumes und der hingegen kurzen Auftragszeit Fehler unterlaufen sein. In die Thematik überleiten möchte ich mit einem Textauszug aus dem Jahre 1882, welcher exemplarisch darlegt, vor welchen Schwierigkeiten eine konsensfähige Alkoholpolitik zu Beginn der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung stand.

„So oft einzelne, um das Wohl des Landes bekümmerte Männer, so oft grössere patriotische Gesellschaften und gemeinnützige Vereine sich mit der Frage befasst haben, wie dem Uebel des übermässigen Branntweingenusses gesteuert werden könne – und es ist dies seit Jahrzehnten oft und viel geschehen – so sind sie immer zu einer Reihe nach den verschiedensten Seiten hin ausgreifender Postulate gekommen.

Vertheuerung des Branntweines durch hohe Besteuerung der Fabrikation im Lande und entsprechender Erhöhung des Eingangszolles einerseits, durch hohe Patentgebühren für Wirthschaften und Branntweindebite andererseits; Einschränkung der Gelegenheit zu Alkoholgenuss durch Reduktion der Wirthschaften und strenge Massregeln gegen unpatentirte Winkelwirthschaften; durch Erhöhung des Minimums für den Verkauf über die Gasse; Erlass von Strafbestimmungen gegen Solche, welche durch Trunkenheit öffentliches Aergerniss geben und die Pflichten gegen ihre Familien nicht erfüllen; Bevogtung unverbesserlicher Branntweinrinker und Entziehung der Kinder; Gründer von Heilanstalten für der Trunksucht Verfallene; Erzielung einer rationellern Volksernährung; Ersatz des Branntweins durch physisch zuträglichere, weniger Gefahren mit sich bringende Getränke; Aufhebung aller Ohmgelder, welche die leichten Weine, Bier, Most vertheuern; Verbesserung der Wohnungen; unentgeltliche Oeffnung und Zugänglichhaltung von Lokalitäten, welche einen angenehmen und nützlichen Gebrauch der

⁵ Zum Thema Alkoholwerbung und Sport siehe auch die Vorstösse 05.3446 (Motion, Peter Vollmer: Sportanlässe und Sportverbände als Alkoholpromotoren; 04.3782 Interpellation Remo Gysin: Gewaltvermeidung bei Sportanlässen; 04.3793 Motion Franziska Teuscher: Fussball-Euro 2008. Mehr Sicherheit durch professionelle Fanarbeit sowie 06.1011 Anfrage Ruedi Noser: Koordination der Prävention im Hinblick auf die Euro 08).

⁶ „Verboten ist die Werbung für gebrannte Wasser auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen.“ (AlkG, Art. 42b, Abs. 3d in Kraft seit 1.1.1985, geregelt durch BG 19.12.1980, BBl. 1980, III).

freien Zeit ermöglichen; stramme Erziehung zur Nüchternheit, bessere Pflege des Familienlebens, zweckmässige Verwendung der Sonn- und Feiertage; allseitige Aufklärung des Volkes über die verderblichen Folgen der Trunksucht durch die Schule, durch die Kirche, durch öffentliche Vorträge, durch die Presse etc.

Das sind, immerhin unvollständig zusammengestellt, die Postulate, welche in dieser oder jener Gruppierung den Schluss aller öffentlichen Besprechungen des zu bekämpfenden Uebels in Schriften und Versammlungen gemeinnütziger Vereine bilden.

Wir theilen die Ueberzeugung, dass die Bekämpfung des Uebels eine von verschiedenen Punkten ausgehende, konzentrisch arbeitende sein muss. Wir halten dafür, dass das Herausgreifen eines einzelnen Punktes, z. B. Vertheuerung der Branntweinfabrikation oder Limitation der Wirthschaften, oder eines andern, der Gegenstand eines Gesetzes sein könnte, einerseits nicht ausreicht, um zu einem ernstlichen Erfolge zu führen, andererseits ausserordentlich schwierig wäre, weil von den verschiedensten Standpunkten aus mit Recht auf die Einseitigkeit eines solchen Vorgehens und die mit dieser Einseitigkeit verbundene Unbilligkeit desselben angefochten würde und werden müsste.

Die Angelegenheit kann nur auf umfassender Grundlage an die Hand genommen werden.

Man kann sich nicht verhehlen, dass die Aufgabe dadurch eine sehr umfangreiche und gleichzeitig sehr schwierige sein wird.⁷

Den Betroffenen war auch damals klar, dass die Bekämpfung des Alkoholismus sehr breit angefasst werden musste und eine einseitige Regelung nicht zum Ziel führte. Hiermit stellt sich die Frage nach den Trägergruppen der Alkoholpolitik: Wer waren und sind die Männer und Frauen, die sich mit Alkoholpolitik befassten? Um 1900 waren es vor allem Ärzte, Frauenbewegungen, Hygieniker, Vertreter von Abstinenten- und Mässigkeitsbewegungen, Psychiater, die auf der einen Seite der Alkoholpolitik standen. Die Weinbauern, Schnapsbrenner, Wirthschaften und die gesamte Alkoholindustrie, auch wenn sie damals noch keine so umfassende war, standen auf der gegenüberliegenden Seite. Beide Seiten mussten sich jedoch für eine verträgliche Lösung einigen, hierfür wurden die Politiker und Politikerinnen der Bundesversammlung bemüht. Dies ist auch heute noch so, nur ist die Alkoholpolitik vielleicht etwas polarer: einerseits die Vertreter der Präventionsseite (Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme sfa, Fachverband Sucht, GREAT Jugendorganisationen, BAG etc.), andererseits die Alkoholindustrie, die Landwirtschaft und Bauern sowie das Wirtschaftsgewerbe.

2. Auswertung der Liste und Kategorisierung

Die Liste erfasst folgende neun Rubriken: Datum, Wer, Was, Geschäftsnummer/Stand des Geschäftes, Geschäftstitel, Kurzbeschreibung des Geschäftes, Quelle, Kopie, Kategorisierung. In der Rubrik „Quelle“ ist die Informationsquelle genannt; dabei kann es sich um eine Signatur aus dem BAR handeln, um einen Verweis auf das

⁷ BBl. 1882, III, 36, S. 478-483, hier S. 479f.: Kreisschreiben des eidg. Departements des Innern an verschiedene gemeinnützige Vereine und Gesellschaften der Schweiz, betreffend Massregeln gegen den übermässigen Genuss von Alkohol, 5.7.1882.

Bundesblatt oder auch eine Internetseite. Die Quellenangabe soll dazu dienen, den Interessierten die Möglichkeit der Überprüfung bzw. der Vertiefung zu ermöglichen. Wenn bei „Kopie“ ein „Ja“ steht, so findet der Leser oder die Leserin eine Kopie der Quelle im Anhang. Die Quellenkopie dient zur Konkretisierung sowie Vertiefung einzelner Sachverhalte. Schliesslich weist die Rubrik „Kategorisierung“ den einzelnen Geschäften verschiedene Kategorien zu, welche wiederum zur Interpretation der Liste definiert wurden: Für die Kategorisierung wurde der Frage nachgegangen, welche Geschäfte welchem Themenbereich zuzuordnen sind, um die Liste analytisch auswertbar zu machen. Die Liste wurde nicht mit Schlagworten versehen, das heisst, sie ist nicht mittels Index oder Register zugänglich. Einzig die Chronologie ist das strukturierende Element.

Die 765 Einträge wurden folgenden fünf Kategorien zugeordnet:

Abbildung 2: Kategorien

1	Prävention
2	Finanzen/ Steuern/ Zoll/ Preise (v.a. Steuererhöhung, Sanierung Bundeshaushalt etc.)
3	Wirtschaft/ Protektion/ Liberalisierung/ Handel
4	Verwaltung/ Organisation
5	Definitionen

Die ersten drei Kategorien vereinen die wichtigsten Interessen, die sich in der Alkoholpolitik widerspiegeln: Erstens die Interessen der Prävention (Besteuerung, Werbeeinschränkung, Einschränkung der Zugänglichkeit, Abgabealter etc.), zweitens fiskalische Interessen sowohl seitens des Bundes wie auch der Wirtschaft und anderer, drittens die gewerbe- und handelspolitischen sowie landwirtschaftlichen Interessen (Weinbauern, Bierindustrie, ökonomische Interessen der Wirte, Weinhändler etc.). In der Kategorie Verwaltung und Organisation geht es vor allem um die Reorganisation der EAV und um administrative Fragen der Bundesverwaltung (Auflösung der EAV, Integrierung in das OZD und/oder das BAG etc.). Unter „Definitionen“ wurden unter anderem diejenigen Geschäfte subsumiert, welche sich mit der Qualität und der Bezeichnung alkoholischer Getränke befassen.

Die Zuteilung der Geschäfte war alles andere als einfach, zumal es manchmal nicht ganz klar ist, welches Ziel ein Geschäft verfolgte bzw. verfolgt. Die Zuordnung der 765 Einträge in diese fünf Kategorien sieht folgendermassen aus:

Abbildung 3: Kategorisierung

	Kategorien	Total
1	Prävention	308
2	Finanzen/ Steuern/ Zoll/ Preise	281
3	Wirtschaft/ Protektionismus/ Liberalisierung/ Handel	228
4	Verwaltung/ Organisation	46
5	Definitionen	18

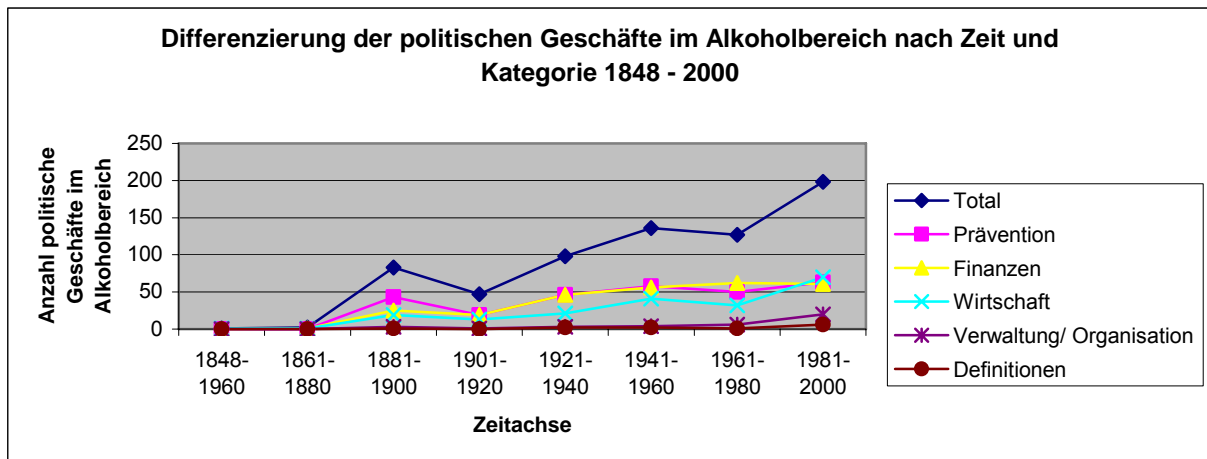
Quelle: Liste politische Geschäfte im Alkoholbereich 1848-2005. Für alle weiteren Abbildungen gilt dieselbe Quelle, es sei denn, es werde explizit auf eine andere Quelle verwiesen.

Einzelne Geschäfte können mehreren Kategorien zugeordnet werden und ein Geschäft kann mehrere Einträge umfassen (zum Beispiel je einen Eintrag als Motion, Initiative, Botschaft, Gesetz, Volksabstimmung, BRB etc.), so dass beim Addieren der unter Total angeführten Geschäfte mehr als 765 Einträge herauskommen. Aufgrund der Abbildung 3 geht hervor, dass die meisten Geschäfte sich mit dem vorrangigen Ziel der Alkoholpolitik, nämlich der Volksgesundheit, befassen. Die fiskalischen Interessen folgen den gesundheitspolitischen unmittelbar, schliesslich ist eines der wichtigsten Instrumente der Alkoholpolitik – und auch der Prävention – die Besteuerung. Insofern ist die Bewertung der Besteuerung der Alkoholika zweischneidig: Denn bei einer Erhöhung der Steuern mit Lenkungswirkung wird auch Prävention betrieben.

Man kann nun folgern, dass die Alkoholpolitik, wenn man zwischen Vorstössen und Gesetzen etc. nicht differenziert, am stärksten vom Präventionsgedanken geleitet wird. Die Frage muss aber gestellt werden, ob nicht vielleicht in einem Bereich mehr Gesetze realisiert wurden als in anderen. Anders ausgedrückt: Ist es möglich, dass zum Beispiel im Bereich Prävention mehr Vorstösse eingereicht wurden, die aber unter Umständen nicht weiterverfolgt wurden? Diese Frage muss hier unbeantwortet bleiben.

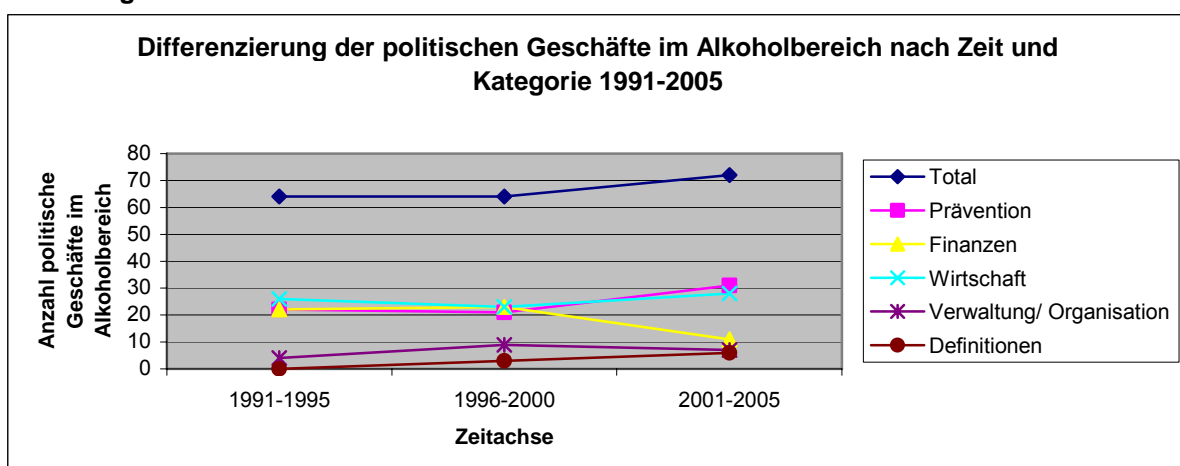
In der Abbildung 4 sehen wir die chronologische Entwicklung der einzelnen Kategorien zwischen 1848 und 2000:

Abbildung 4: Differenzierung der politischen Geschäfte im Alkoholbereich nach Zeit und Kategorie 1848-2000



Sehr gut lässt sich die Spitze in den 1880er Jahren erkennen, als das AlkG sozusagen geboren wurde. Erst in den 1930er und 1940er Jahren sind wieder mehr Vorstösse und Gesetze zu verzeichnen (in den 1930er Jahren wurde eine allgemeine Getränkesteuer eingeführt, die alle alkoholischen und nicht alkoholischen Getränke besteuerte), was in einem weiteren Höhepunkt um die Mitte des 20. Jahrhunderts kulminiert. Die Bemühungen in der Alkoholpolitik stagnieren anschliessend, bis die Geschäfte ab den 1980er Jahren im Total nochmals zunehmen. Im Verhältnis zu den fiskalischen und wirtschaftlichen Interessen schwangen die Präventionsbemühungen vor allem Ende des 19. Jahrhunderts oben aus, seitdem halten sich die fiskalischen, die wirtschaftlichen und die präventionspolitischen Bemühungen doch mehr oder weniger die Waage, wenn auch zahlenmässig die präventionspolitischen Bemühungen etwas besser vertreten sind. Für die letzten 15 Jahre sieht dieselbe Aufstellung folgendermassen aus:

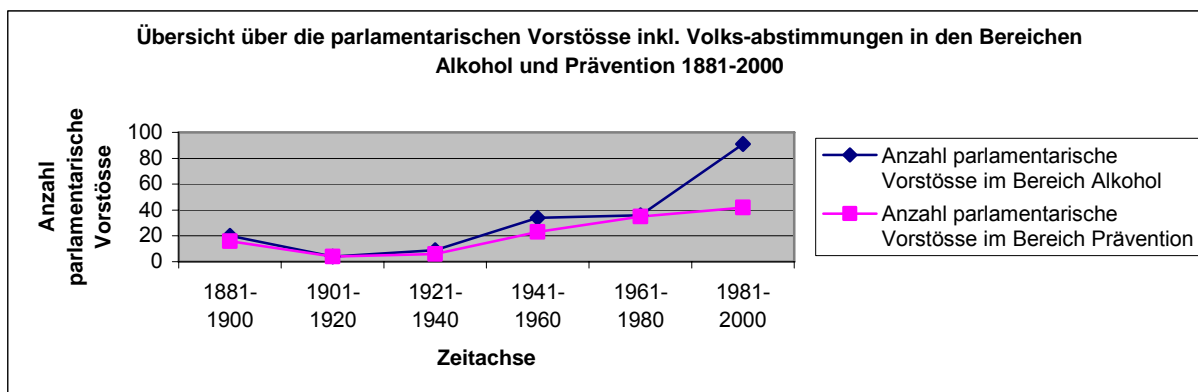
Abbildung 5: Differenzierung der politischen Geschäfte im Alkoholbereich nach Zeit und Kategorie 1991-2005



In den letzten zehn Jahren haben die finanzpolitischen Geschäfte abgenommen, hingegen konkurrieren die wirtschafts- und präventionspolitischen seit gut 15 Jahren in etwa auf gleicher Höhe miteinander.

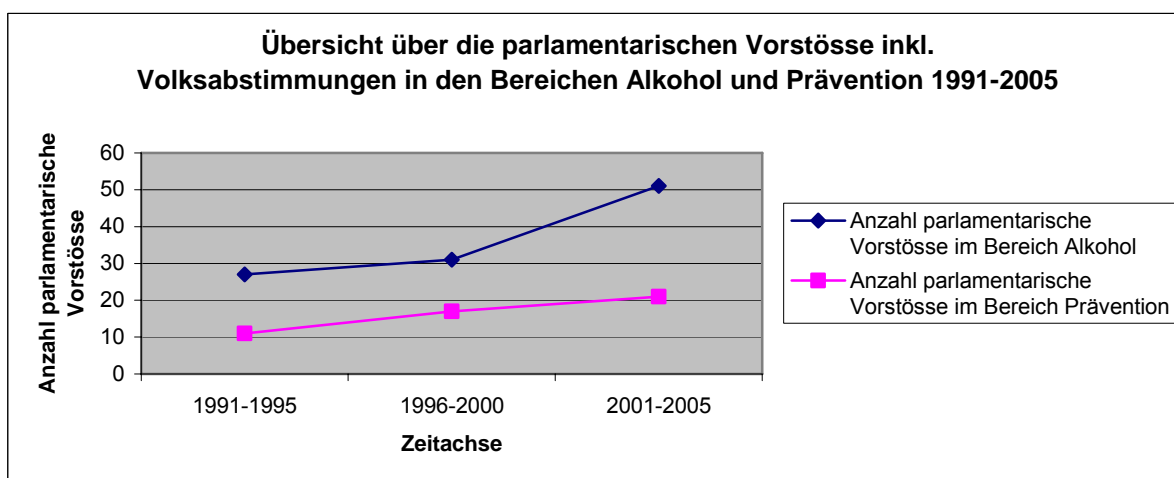
In der Abbildung 6 sind die parlamentarischen Vorstösse erfasst:

Abbildung 6: Übersicht über die parlamentarischen Vorstösse inkl. Volksabstimmungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1881-2000



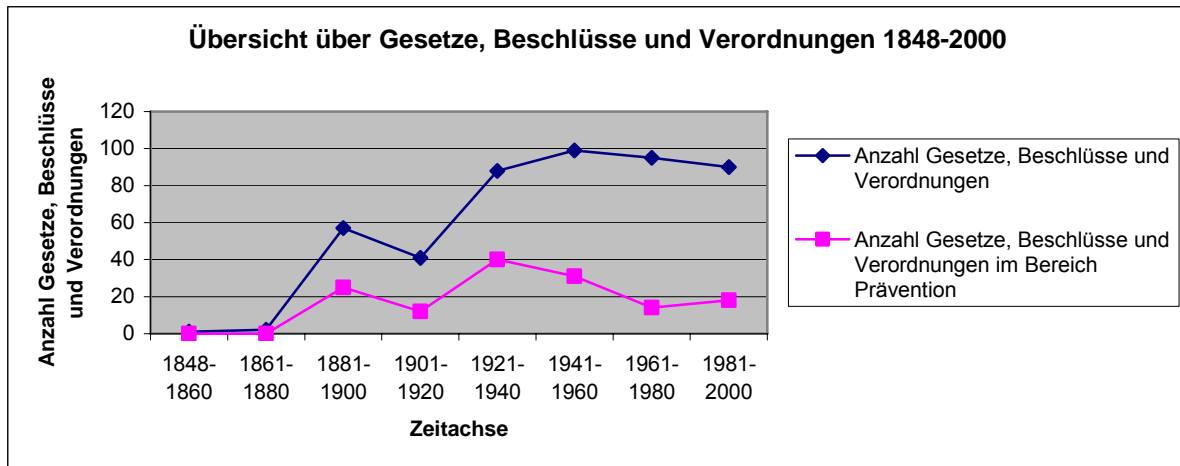
Auch hier sehen wir wieder ganz klar die Spitze in den 1880er Jahren, einen ziemlich markanten Anstieg auf die Mitte des 20. Jahrhunderts hinzu und seither eine langsame aber stete kontinuierliche Zunahme an Präventionsgeschäften. Jeweils mindestens die Hälfte der Vorstösse im Bereich Alkohol betrafen Präventionsbelange. Teilweise machten diejenigen im Bereich Prävention gar eine grosse Mehrheit aus. Im Verhältnis zum Total der politischen Geschäfte im Alkoholbereich haben die Präventionsbemühungen jedoch in den letzten rund 30 Jahren abgenommen. Dies wird durch andere Analysen weiter unten bestätigt.

Abbildung 7: Übersicht über die parlamentarischen Vorstösse inkl. Volksabstimmungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1991-2005



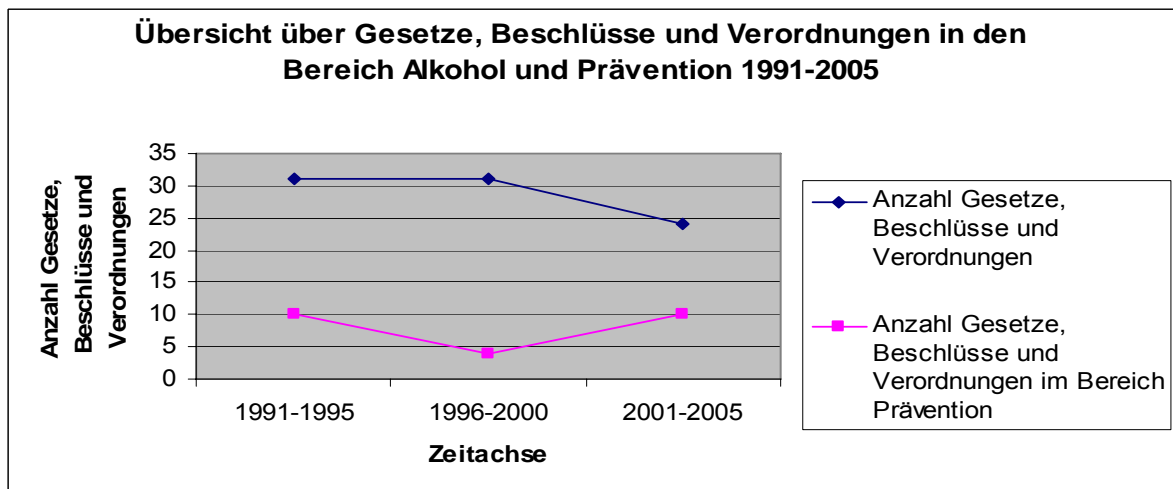
Die Detailanalyse für die letzten 15 Jahre zeigt ebenfalls die sich auseinander entwickelnde Schere. So waren im Jahrfünft 1996–2000 mehr als die Hälfte aller Vorstösse im Präventionsbereich, zwischen 2000 und 2005 sind es zwei Fünftel. Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen auf:

Abbildung 8: Übersicht über die Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1848-2000



Die Graphik zeigt, dass im Bereich der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen die Differenz zwischen dem Total der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen im Alkoholbereich und denjenigen ausschliesslich im Präventionsbereich weitaus grösser ist. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass im Bereich der Besteuerung, der Zollfrage und im Bereich der Agrarpolitik sehr viel mehr Beschlüsse gefällt wurden. Insbesondere in der Zeit zwischen 1930 und 1970 liegen die beiden Grössen weit von einander entfernt, nur gerade ein Drittel aller Gesetze waren der Prävention gewidmet. Seit den 1980er Jahren steigt die Präventionskurve wieder ganz leicht. Genauer zu den letzten 15 Jahren erkennen wir in der Abbildung 9:

Abbildung 9: Übersicht über Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen in den Bereichen Alkohol und Prävention 1991-2005



Aus der Abbildung 9 lässt sich gut erkennen, dass die Präventionsbelange seit 2000 zugenommen haben, gerade auch im Verhältnis zum Total der alkoholpolitischen Gesetze und Beschlüsse. Wir werden dies auch in der Chronologie (siehe Abschnitt 3) bestätigt sehen, wo zahlreiche wichtige Präventionsmassnahmen im letzten Jahrzehnt 2001-2005 beschlossen wurden.

Die Abbildungen 4 – 9 zeigen indes nicht auf, welche Geschäfte, insbesondere Vorstösse, von Erfolg gekennzeichnet waren. Die Frage nach dem Erfolg der Geschäfte muss hier deshalb als offene Forschungsfrage formuliert werden. Eine Auswertung dieser Frage wäre mit relativ viel Aufwand verbunden und konnte für diese Studie nicht vertieft werden. Einzig für die Volksabstimmungen, die die Alkoholpolitik betrafen, wurde der Frage nachgegangen, welche Abstimmungen mit Präventionsabsichten von Erfolg gekrönt waren (siehe Abschnitt 4.1).

3. Übersicht über die historische Entwicklung

Es geht hier um einen chronologischen Überblick (für eine Kurzchronologie, siehe Anhang 7.1). Die wichtigsten Gesetze werden in den Kontext eingebettet, wichtigste Initiativen und parlamentarische Vorstösse in diese kurze Geschichte der behördlichen und parlamentarischen Behandlung der „Alkoholfrage“ integriert. Ziel war hier nicht Vollständigkeit, sondern eine Übersicht mit der Hervorhebung einzelner besonderer Errungenschaften der Schweizerischen Alkoholpolitik.

1848-1900

Vor der Geburt des Bundesstaates, also vor 1848, oblag es den Kantonen ein Ohmgeld (Konsumgebühr) zu erheben. Es handelte es sich also um eine frühe Form der Besteuerung des Alkohols, sowohl der gebrannten Wasser wie auch der gegorenen Getränke. Mit der Verfassung von 1848 durften die Kantone ihre Ohmgelder zwar beibehalten, diese aber nicht erhöhen und keine neuen erlassen. Mit der revidierten Bundesverfassung von 1874 wurden diese Ohmgelder auf das Jahr 1890 aufgehoben.⁸ Die neue Verfassung von 1874 brachte daneben auch die Erweiterung der Handelsfreiheit zur Handels- und Gewerbefreiheit. Diese führte zuerst zu einem Anstieg der Wirtschaften und Ausschankstellen, also zu einer Ausweitung des Angebotes. Dieses brachte eine Zunahme der Nachfrage mit sich,

⁸ Steiger, Entwicklung, 1964, S. 3f.

weshalb es zu einer massiven Steigerung des Alkoholkonsums kam.⁹ Daraufhin tauchten auch schon bereits kurz nach 1874 erste Postulate auf, die die Einschränkung der völligen Handels- und Gewerbefreiheit förderten.

Der gesteigerte Alkoholkonsum führte nicht nur zu politischen Postulaten, die diesem Einhalt gebieten sollten, sondern auch zu neuen gesellschaftlichen Formationen. Vor diesem Hintergrund des stark angestiegenen Alkoholkonsums wurde 1877 das Blaue Kreuz von Pfarrer Louis-Lucien Rochat (1849-1917) in Genf gegründet. Wichtige Impulse gaben der Abstinenzbewegung der Physiologe, Mediziner und Chemiker Gustav von Bunge (1844-1920) und der Ameisenforscher, Psychiater und Leiter der Irrenanstalt Burghölzli August Forel (1848-1931).

1879 wurde im Zollgesetz bereits die Besteuerung von Tabak und Sprit angeordnet, jedoch aus rein fiskalischen Interessen.¹⁰

Anlass für eine erste gesamtschweizerische Besteuerung der gebrannten Wasser in den 1880er-Jahren war die „Schnapsfrage“. Unter Schnaps wurde vor allem Kartoffelschnaps verstanden, jedoch wurde auch der Getreideschnaps rege konsumiert. Die erste „Alkoholpolitik“ der 1880er-Jahre bestand also in der Reglementierung des Kartoffel- und Getreideschnapses. In dieser Zeit wurden die gegorenen Getränke wie Wein und Bier noch als gesundheitsfördernd eingestuft, auch gebranntes Obst wurde nicht reglementiert. Durch Postulate und Petitionen in den Jahren 1881 und 1882 (und durch die aktiven gemeinnützigen Vereine und die Abstinenz- und Temperenzbewegung) wurde 1884 eine umfangreiche Botschaft redigiert.¹¹ Die Botschaft verlangte eine sofortige Gesetzgebung, „durch welche der unserem Volke drohende physische, moralische und ökonomische Ruin abgewendet werden könnte“.¹² Konkret wollte man dem Bunde das Monopol zum Brennen von mehlhaltigen Stoffen (Getreide) und Hackfrüchten (Kartoffeln) einräumen.¹³ Der Botschaft folgte dann 1885 die Revision der Bundesverfassung (Art. 31, 32 und 32bis, Art. 6 der Übergangsbestimmungen), welche am 25. Oktober 1885 von Volk und

⁹ Mattmüller (1979), S. 16: In den acht Jahren nach der Einführung der vollständigen Handels- und Gewerbefreiheit stieg die Anzahl der Wirtschaften von 18'000 auf 22'000, also um 25 Prozent.

¹⁰ BBl. 1884, IV, Heft 58, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die auf die Alkoholfrage bezüglichen Postulate und Petitionen, S. 372.

¹¹ Mattmüller, Kampf, 1979, S. 27. Die Autoren dieser Botschaft 1884 waren Bundesrat Carl Schenk, ehemals Pfarrer und später Chef des EDI, der Arzt Dr. Fridolin Schuler, eidgenössischer Fabrikinspektor, und der Direktor des eidgenössischen Statistischen Amtes Johann Jakob Kummer.

¹² Botschaft vom 20.11.1884, zitiert in: EAV, Alkoholgesetz, 1987, S. 9.

¹³ Die Obst-, Wein- und Beerenbrennerei wurde erst mit der Gesetzgebung von 1930/32 der Obhut des Bundes unterstellt, weil einerseits aufgrund politischer Widerstände nicht alle gebrannten Wasser dem AlkG unterstellt werden konnten, andererseits aber auch weil vor allem der Kartoffelschnaps Ursache der „Schnapsfrage“ war.

Ständen angenommen wurde. In Art. 32bis wurde der Alkoholzehntel gegründet, welcher gleichsam als Abgeltung für die den Kantonen entgangenen Ohmgelder entstand.¹⁴ Am 23. Dezember 1886 wurde das erste eidgenössische Alkoholgesetz von der Bundesversammlung verabschiedet, allerdings wurde das Referendum ergriffen. Bei der Volksabstimmung vom 15. Mai 1887 wurde das Gesetz jedoch mit grossem Mehr angenommen. 1887 entstand somit die Eidgenössische Alkoholverwaltung.¹⁵ Eigentliche Urheberin der ersten Alkoholgesetzgebung war die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft.¹⁶

Festzuhalten ist hier das Vorgehen, welches zur Entstehung zur bundesrätlichen Alkoholpolitik führte: Als erstes wird eine Botschaft erarbeitet, anschliessend aufgrund der Analyse der Problemlage eine Verfassungsänderung vorgeschlagen, über die per Volksabstimmung befunden wird. Bei Verfassungsänderung wird dann das Gesetz ausgearbeitet und anschliessend regelt die Verordnung die im Gesetz festgelegten Fragen.

Mit dem ersten AlkG gelangte also das Fabrikations-, Einfuhr- und Verkaufsmonopol in die Hand des Bundes. Es bedeutete für die damalige Zeit eine pragmatische Lösung, die divergierenden Interessen auf diesem Gebiet des Alkohols unter einen Hut zu bringen. Die gesundheitspolitisch ausgerichtete Steuererhebung auf den gebrannten Wassern beinhaltet eine gewisse Zwiespältigkeit – Verteuerung der gebrannten Wasser zur Verminderung des Konsums sowie Beschaffung von Mitteln für den Fiskus. Sie ist seitdem integraler Bestandteil der Alkoholpolitik und eine „nicht wegzudenkende Realität“.¹⁷ Das erste AlkG von 1885/87 wurde als Erfolg betrachtet, die Produktion und der Konsum von Schnaps gingen auch tatsächlich zurück: von fast 12 Litern (zu 40% vol) pro Kopf und Jahr sank der Schnapskonsum in 10 Jahren auf sieben Liter, also um 40 Prozent. Die Tatsache, dass der billige Schnaps der Alkoholverwaltung abgeliefert werden musste und diese ihn dann teuer verkaufte, schränkte den Konsum massiv ein. Als dann im 20. Jahrhundert die alkoholfreien Getränke wie Süssmost aufkamen, fiel der Schnapskonsum auf drei Liter.¹⁸ Parallel

¹⁴ Da 10% der Einnahmen an die Kantone zur Prävention flossen (Alkoholzehntel), waren diese verpflichtet, jährlich einen Bericht über die genaue Verwendung der Mittel zu verfassen. Diese Berichte wurden hier nicht ausgewertet, könnten aber durchaus eine interessante Quelle für die Analyse der Alkoholpolitik hergeben.

¹⁵ Siehe EAV, Alkoholgesetz, 1987.

¹⁶ Tanner, Alkoholismus, 2002, S. 186.

¹⁷ EAV, Alkoholgesetz, 1987, S. 9.

¹⁸ Mattmüller, Kampf, 1979, S. 29.

zum Rückgang des Konsums von Kartoffel- und Getreideschnaps stieg jedoch der Verbrauch an Obstbranntwein und an gegorenen Getränken rasch an.

1900-1920

Am 29. Juni 1900 wurde das AlkG einer Revision unterzogen, das Alkoholmonopol wurde detaillierter festgesetzt und vertieft. Grundlegende Änderung brachte diese Revision allerdings nicht: Der Bund zog durch das AlkG das Alleinrecht zur Herstellung und zur Einfuhr gebrannter Wasser an sich, kaufte zahlreiche Brennereien auf, bestimmte, dass $\frac{3}{4}$ importiert werden musste und dass nur gegen die Entrichtung einer Monopolgebühr die Privaten Branntwein importieren durften.¹⁹ 1905 wurde das erste Lebensmittelgesetz verabschiedet, welches sich jedoch mehr mit der Qualitätssicherung als mit expliziter Prävention befasste. 1908 kam die Einführung des Absinthverbots auf dem Weg der Initiative (Art. 32ter der Bundesverfassung) zustande. Anstoss zum Verbot hatte das Verbrechen eines jungen Weinbergarbeiters gegeben, der wenige Jahre zuvor Frau und Kinder im Alkoholrausch erschossen hatte.²⁰ Hintergrund des Absinthverbots war auch die Stigmatisierung der guten „fée verte“ in einen mörderischen „diable vert“.²¹ Der hohe Gehalt an Thujon im Absinth machte das Gesundheitsgefährdende des Absinths aus²² – Thujon gilt als Nervengift und kann Verwirrtheit und epileptische Krämpfe hervorrufen – jedoch ist es wohl auch der hohe Alkoholgehalt, welcher den Absinth in Verruf gebracht hat. Urheberin der Initiative waren Vertreter und Vertreterinnen der Abstinenzbewegung. Der Bundesrat sprach sich gegen das Absinthverbot aus, jedoch wurde es von Volk und Ständen mit grossem Mehr angenommen. Ebenfalls 1908 wurde ein Bundesbeschluss verabschiedet, der forderte, den Alkoholzehntel vermehrt für die Ursachen und nicht nur die Wirkungen zu verwenden (siehe auch Abschnitt 4.2.). Erst nach dem Ersten Weltkrieg wurde ein weiterer Schritt zur Ergänzung des bestehenden AlkG gemacht: In der Botschaft des Bundesrates vom 27. Mai 1919 wurde die Beschränkung der freien Obstbranntweinerzeugung gefordert. Das AlkG sollte also nicht mehr nur den Kartoffelschnaps reglementieren,

¹⁹ Marthaler, Alkoholmonopol, 1899, 320 und Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die teilweise Revision des eidgenössischen Alkoholgesetzes, 6.6.1898.

²⁰ Trechsel, Absinth, 2002, S. 64.

²¹ Fahrenkrug, „fée verte“, 1994, S. 45. Fahrenkrug zitiert ein Gutachten über die Frage des Absinthverbotes von 1906 für das Schweizerische Justiz- und Polizeidepartement. Autoren waren ein Physiologe, ein Internist sowie ein Psychiater.

²² Botschaft zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 30. Januar 1989, S. 926.

sondern auch die anderen gebrannten Wasser. Dahinter steckten nicht nur Präventionsbemühungen, sondern auch finanzielle Interessen: Nach dem Ersten Weltkrieg hatten die Finanzbedürfnisse des Bundes und der Kantone stark zugenommen.

1921-1945

1923 wurde die Vorlage, die mit der Botschaft von 1919 vorbereitet worden war, dem Volk unterbreitet. Dieses jedoch wollte die Obst-, Wein- und Beerenbrennerei (noch) nicht unter das AlkG stellen. Man wartete allerdings nicht lange mit dem Entwurf einer neuen Gesetzesrevision, weil diese als dringlich erachtet wurde. Nur drei Jahre nach dem Misserfolg an der Urne wurde 1926 erneut eine Botschaft verfasst. Man war sich jedoch bewusst, dass nur dann eine Neuordnung des Alkoholwesens durchkommen könnte, wenn alle interessierten Kreise, also die Landwirtschaft, die Mosterei, die Wirte, die Weinproduzenten- und Weinhändler, die Konsumvereine und die Spirituosenhändler miteinbezogen wurden. Diese erste grosse Revision der Alkoholgesetzgebung sorgte für zahlreichen Unmut und eklatante Widersprüche, die die „Alkoholpolitik“ von Anfang an (und bis heute) kennzeichnet. Der Autor einer Schrift „Zur Alkoholgesetzrevision“ erkannte dies ebenfalls bereits damals und betonte eine Lösung, die alle Parteien, Interessen und Perspektiven verbinden sollte; etwas anderes kam gar nicht in Frage.²³ Es war ihm klar, dass eine grundlegende Revision des AlkG von 1885/87 unmöglich war, wenn keine Kompromisse eingegangen würden. Ohne eine Integrierung der Obst-, Wein- und Beerenbrennerei war die Existenz der EAV bzw. des AlkG gleichsam in Frage gestellt, denn jene Brennereien würden die EAV bzw. das AlkG untergraben. Es wurde in der Botschaft von 1926 – neben der Neuordnung des Brennereiwesens – die gewinnbringende und rationelle alkoholfreie Verwertung von Obst propagiert, welche seitdem stets eine nicht unbedeutende Rolle in der Prävention spielte.

1927 wurde – sehr wahrscheinlich in Anlehnung an die amerikanische Prohibition – ein Gemeindebestimmungsrecht, die so genannte Lokaloption, vorgeschlagen. Die Abstimmung fand 1929 statt, ohne jedoch mehrheitsfähig gewesen zu sein.

Der Botschaft von 1926 folgte am 6. April 1930 die Abstimmung über die Revision der Alkoholartikel (Art. 32 und neu Art. 32quater) der Bundesverfassung. Endlich wurden die „Alkoholartikel“ in der Bundesverfassung revidiert. Ein Jahr darauf wurde

²³ Huggler, Alkoholgesetzrevision, 1928.

1931 eine Botschaft für ein neues AlkG ausgearbeitet, welches 1932 in Kraft trat. Dieses umfasste erstmals alle gebrannten Wasser. Dafür mussten aber Kompromisse eingegangen werden: die bäuerliche Hausbrennerei musste weiterhin akzeptiert werden und die Bauern verlangten die Festlegung der Übernahmepreise von Kernobstbranntwein im Gesetz. Die Preise waren – wie es sich dann herausgestellt hatte – zu hoch. Aufgrund dieser problematischen Preispolitik des Gesetzes 1932 kam es zu einem Defizit der EAV, weshalb 1933 und 1936 zur Sanierung des Haushaltes Massnahmen ergriffen werden mussten.²⁴ Das AlkG von 1932 muss insbesondere als Kompromisslösung gesehen werden, die die verschiedenen divergierenden Interessen zu integrieren suchte, welche aber nicht wirklich als geglückt betrachtet werden kann. Nachdem man die Preispolitik nach 1932 in den Griff bekommen hatte, drohte mit der REVAL-Initiative 1937 (Reval steht für Revision der Alkoholordnung) eine Zerstörung der mühsamst aufgebauten und funktionierenden Alkoholordnung. Die REVAL-Initiative wollte die Wiederherstellung der Zustände von vor 1930 und wurde aus der Innerschweiz von den Obstbrennern lanciert. 1941 konnte jedoch diese Initiative verworfen werden.

In den 1930er-Jahren hatte man auch - wie erwähnt - begonnen, vermehrt die brennfreie Verwertung der Rohstoffe zu propagieren. Dies wurde ein wichtiger Zweig der Präventionspolitik. Während der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre und des Zweiten Weltkrieges wurde die Förderung des Kartoffelbaues und der Obstverwertung, allgemein auch eine andere Verwertung zahlreicher Rohstoffe, nämlich als Nahrungsmittel, gezielt unterstützt.

1936 liess der Bundesrat Absinth-Nachahmungen mit einem geringeren Alkoholgehalt zu. Ob dies in Zusammenhang mit der damaligen Finanzkrise des Bundes zu tun hatte, ist wohl eher zu bezweifeln. Jedenfalls konnte die EAV mit den Absinthnachahmungen neue Steuern generieren. Gleichzeitig wurde in den 1930er-Jahren, die eingangs bereits erwähnte allgemeine Getränkesteuer eingeführt: Sowohl Bier wie Wein wurden separat besteuert, jedoch wurde der Wein nach wenigen Jahren bereits wieder aus der Steuer ausgeklammert (siehe Abschnitt 4.5).

1945-1980

1945 wurde die Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen (EKA) auf Vorschlag der Schweizerischen Gesellschaft für Psychiatrie vom Bundesrat eingesetzt. Man

²⁴ Steiger, Entwicklung, 1964, S. 16.

erkennt hier bei dieser Gründung, die Bedeutung der Psychiatrie in der Alkoholpolitik, denn schliesslich geht es auch um die Behandlung von Alkoholkranken in Anstalten. Die EKA ist ein beratendes Organ des Bundesrates. Zwei Jahre nach ihrer Gründung legte diese Kommission bereits einen Bericht zur Revision des Alkoholzehntels vor, woraus 1949 die Revision des Rubrikenschemas erfolgte.²⁵ Danach wurde den Ursachen des Alkoholismus oberste Priorität eingeräumt, die Bekämpfung der Wirkungen hingegen rückte an zweite Stelle (siehe auch Abschnitt Alkoholzehntel 4.2.).

1949 erfolgte eine erneute Revision des AlkG. Es ging dabei darum, die Errungenschaften, die das Fiskalnotrecht sowie die ausserordentlichen Vollmachten aus der Zeit der 1930er-Jahre und des Zweiten Weltkrieges gebracht hatten, in das Gesetz zu integrieren.²⁶ Noch bedeutender waren die 1949 erfolgten Regelungen im Bereich der Hausbrennerei sowie der brennlosen Rohstoffverwertung. Letztere wurde in den 1930er-Jahren und während des Zweiten Weltkrieges exemplarisch angewendet, im Bereich der Hausbrennerei wiederum galt es Missstände zu beheben.

Die 1950er-Jahre waren gekennzeichnet von einem dreifachen Versuch, eine allgemeine Getränkesteuer einzuführen.²⁷ Alle drei misslangen. Bereits 1934 war eine erste allgemeine Getränkesteuer eingeführt, 1937 aber bereits wieder aufgehoben worden. Einzig die Steuer auf Bier wurde beibehalten. Heute existiert keine allgemeine Getränkesteuer; die Getränke werden jedoch allesamt in der Mehrwertsteuer, früher Warenumsatzsteuer, taxiert. Grundsätzlich wird mit diesem Scheitern Anfang der 1950er-Jahre eine Epoche der Präventionsfeindlichkeit eingeläutet. Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts steht ganz im Zeichen eines geänderten Konsumverhaltens, später einer Liberalisierung und einer auf Selbstverantwortung des Individuums ausgerichteten Alkoholpolitik.

Die 1950er-Jahre bringen erstmals einen Rebbaubeschluss, welcher unter anderem die Weinbauern unterstützte und förderte. 1955 wurde für den Strassenverkehr noch keine Blutpromillegrenze festgesetzt. Der Widerstand dagegen war noch zu gross,

²⁵ Das Rubrikenschema sah eine klare Struktur für die Verteilung der Gelder des Alkoholzehntels vor, jedoch gab es keine Vorgaben, für welche Rubrik wie viele Gelder investiert werden mussten.

²⁶ Fiskalnotrechtliche Massnahmen unterstandem dem Referendum nicht und dienten dazu, das finanzpolitische Gleichgewicht der 1930er Jahre wiederherzustellen.

²⁷ Die allgemeine Getränkesteuer oder auch eidgenössische Getränkesteuer betraf in der Regel alle nicht gebrannten Wasser, das heisst nicht nur Wein und Bier, sondern auch Most, Tafelwasser etc.

obwohl europaweit wissenschaftliche Erkenntnisse vorlagen, die einen Toleranzwert von 0,5-0,6 Promille erlaubt hätten.

Bereist in den 1960er-Jahren, im Jahrzehnt darauf aber noch stärker, kam es zu Vorstössen im Sinne einer Einschränkung der Alkoholwerbung. Es sollte aber noch eine Weile dauern, bis ein Bundesgesetz in diese Richtung gehend verabschiedet wurde.

Seit einer Revision des AlkG im Jahre 1968 kann die EAV gesamtschweizerische und interkantonale Institutionen und Organisationen, die sich der Bekämpfung des Alkoholismus verschrieben haben, finanziell unterstützen.

1980 wurde das AlkG in Teilen revidiert. Seit dem Wegfall des Preisschutzabkommens im Spirituosengewerbe von 1968 waren Spirituosen nunmehr sehr günstig zu haben. 1980 wurde mit der Revision des AlkG deshalb insbesondere der Spirituosenhandel geregelt. Die finanziellen Mittel aus dem Alkoholzehntel wiederum sollten vermehrt auch der allgemeinen Suchtmittelbekämpfung dienen.²⁸ Wichtig war jedoch 1980 die Regelung des Abgabealters: Art. 41 besagte neu, dass gebranntes Wasser nicht an Jugendliche unter 18 Jahren abgegeben werden durfte.²⁹

1981-1990

1989 wurde ein neues Lebensmittelgesetz (LMG) verabschiedet, welches eine Totalrevision desjenigen von 1905 darstellte. Auch zwei Postulate aus dem Alkoholbereich waren Urheber der Revision des LMG (Postulate Renschler 1973 „Alkohol- und Tabakmissbrauch“ und Girard 1983 „Alkoholproblem, Bericht“), die jedoch dann nicht explizit im LMG geregelt wurden.³⁰ Die Botschaft zum neuen LMG geisselte die Essgewohnheiten der Schweizer und Schweizerinnen, insbesondere den hohen Alkoholkonsum. Das LMG umfasste neben den Nahrungs- auch die Genussmittel Alkohol und Tabak. Diese unterstanden jedoch nicht den Vorschriften über Nahrungsmittel, eben weil sie Genussmittel waren.³¹ Verschiedentlich wurde ein Genussmittelgesetz gefordert, was von der Verfassung her auch möglich wäre, bis anhin jedoch nicht für notwendig gehalten wurde.

²⁸ EAV, Alkoholgesetz, 1987, S. 16.

²⁹ Alkoholgesetz, Änderung vom 19.12.1980, BBl. 1980 III, 1425-1431, S. 1427: „Art. 41: Verboten ist der Kleinhandel mit gebranntem Wasser, i: durch Abgabe an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.“

³⁰ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 30. Januar 1989, S. 908.

³¹ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 30. Januar 1989, S. 915.

Ein „Präventivgesetz“ ist 1983 im Parlament auf Ablehnung gestossen. Vorbereitet wurde es bereits Mitte der 1970er-Jahre, parallel zur Volksinitiative „gegen Suchtmittelreklame“.³²

1991-2000

Am 21. Juni 1991 wurde – nach beinahe jahrzehntelangem Bemühen – das wichtige Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) erlassen, welches die Alkoholwerbung am Fernsehen und Radio generell verbietet:

„Religiöse und politische Werbung ist verboten, ebenso Werbung für alkoholische Getränke und Tabak. Der Bundesrat kann zum Schutz der Jugend und der Umwelt weitere Werbeverbote erlassen.“³³

Das war ein wichtiger Schritt in der bundesrätlichen Präventionspolitik, obwohl seit 1964, d.h. seit den Anfängen der Reklame auf dem Schweizer Sender, ein Werbeverbot für Alkohol galt.

Nach Ablehnung des EWR im Dezember 1992 erfolgte eine Anpassung der Steuersätze von in- und ausländischen Spirituosen. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse beschäftigten sich mit der neuen Besteuerung der Spirituosen. 1997 wurde das AlkG einer weiteren grundlegenden Revision unterzogen. Der Markt wurde liberalisiert und ein Einheitssteuersatz eingeführt. Der Ansatz für in- und ausländische Spirituosen wurde ab 1. Juli 1999 auf 29 Franken pro Liter festgesetzt. Damit fiel die protektionistische Massnahme der steuerlichen Begünstigung der einheimischen Produktion weg. Dieser Schritt wurde mit einer Senkung der durchschnittlichen fiskalischen Belastung von Spirituosen verbunden: Inländische Spirituosen wurden zwar teurer, ausländische konnten aber massiv günstiger eingekauft werden. Weiters wurde für das Schweizer Gewerbe Erleichterungen in der Produktion erlassen. Die alkoholfreie Obst- und Kartoffelverwertung wurde neu in die Agrarpolitik integriert. Ab 1.1.2001 galt dann die totale Liberalisierung der Rot- und Weissweinkontingente.

Erst Ende der 1990er-Jahre beschloss man, wirksamer gegen Personen, die unter Alkoholeinfluss im Verkehr sind, vorzugehen. Es sollten verdachtsfreie Atemluftkontrollen durchgeführt werden können.

Grundsätzlich brachten die 1990er-Jahre für den Staat eine verminderte Kontrollfunktion sowie für die Gesellschaft einen leichteren Zugang zu alkoholischen

³² Botschaft über die Volksinitiative „gegen Suchtmittelreklame“ vom 22.3.1978, BBl 1978, I, 1097-1108, S. S. 1103-1104.

³³ Bundesgesetz über Radio und Fernsehen, 21.6.1991: Art. 18, 5 (AS 1992, 601).

Getränken. Ausdruck der allgemeinen Liberalisierung in vielerlei Hinsicht ist auch die Abschaffung der Bedürfnisklausel.

1992 unterzeichnete die Schweiz den Europäischen Aktionsplan Alkohol der WHO mit Richtlinien für nationale Planungen, 1995 die Europäische Charta Alkohol, welche grundlegende Postulate für den gesellschaftlichen Umgang mit alkoholischen Getränken und den damit verknüpften gesundheitlichen und sozialen Problemen erläutert.³⁴ Nachdem 1998 die nationalen Anwendungen der Empfehlungen ausgewertet wurden, stellte man für die Schweiz grössere Defizite fest. 2000 wurde von der WHO ein zweiter Europäischer Aktionsplan mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen herausgegeben.

Im November 2000 hat die EKA ein Strategiepapier, den Nationalen Alkoholaktionsplan (NAAP), präsentiert, der vom BR zur Kenntnis genommen wurde und aufgrund dessen die Kantonalen Alkoholaktionspläne (KAAP) erarbeitet wurden. Wichtigstes Anliegen war dabei, die Ziele und Strategien einer kohärenten Alkoholpolitik zu formulieren. Hauptziel ist die Reduzierung des risikoreichen Alkoholkonsums, jedoch geht es auch um ein optimales Behandlungsangebot für Alkoholranke sowie um ein solidarisches Tragen der Behandlungs- und Rehabilitationskosten.³⁵

2001-2005

Das letzte Jahrzehnt brachte zahlreiche Neuerungen:

- Das *Absinthverbot wurde aufgehoben*. Der maximal zulässige Gehalt an Thujon ist seither gesetzlich geregelt. Zur Legalisierung des Absinths führten mehrere Überlegungen. Grundsätzlich ist der Schritt vor dem Hintergrund zu sehen, dass nur ein legalisierter Markt die strikten Kontrollen des AlkG zulässt.
- Alkoholische Süssgetränke mit Zielpublikum Jugendliche, so genannte *Alcopops*, erschienen auf dem Schweizer Markt bereits in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre. Nach ihrer Unterstellung unter das AlkG verschwanden sie zwischenzeitlich vom Markt. Nach ihrer zweiten Lancierung 2001 wurden sie per 1. Februar 2004 sonderbesteuert (vierfacher Steuersatz). Die Besteuerung mit dem Ziel des Jugendschutzes führte zum erhofften Marktzusammenbruch für diese Getränke.

³⁴ EKA, NAAP 2000, 2002 (überarbeitete Fassung).

³⁵ EKA, NAAP 2000, 2002 (überarbeitete Fassung).

- Strassenverkehrsgesetz (SVG): Die Teilrevision des SVG nimmt 2001 einen Präventionsartikel (Art. 2a) ins Gesetz auf und übergibt damit dem Bund spezielle Aufgaben im Bereich der Prävention auf den Strassen.
- 2002 wurde die Revision der LMV vollzogen: Erstmals wurde gesamtschweizerisch das *Abgabealter* für alkoholische Getränke geregelt und für Bier und Wein auf mindestens 16 Jahre, für Spirituosen auf 18 Jahre festgelegt.
- Die *Blutalkoholkonzentration* wurde 2003 (gültig ab 1.1.2005) von 0,8 Promille auf 0,5 heruntersgesetzt. Damit wurden wissenschaftliche Erkenntnisse, die seit den 1960er-Jahren bestanden und auch dem Bundesrat vorlagen, in die Tat umgesetzt.
- Ein neues *Biersteuergesetz* wird erlassen. Obwohl die aktuelle Parlamentsdebatte (Juni 2006) vom Jugend- und Gesundheitsschutz geprägt ist, soll es sich nach Meinung des Bundesrates und einer Mehrheit des Parlaments lediglich um ein fiskalisches Gesetz handeln.
- 2005 erfolgte eine Neuordnung der Lebensmittelgesetzgebung: Mit der *Verordnung des EDI über alkoholische Getränke* wurden jene Gesetzestexte der ehemaligen LMV, welche alkoholische Getränke betrafen, in einer separaten Verordnung zusammengefasst. Inhaltlich wurden allerdings keine Änderungen vorgenommen.
- 2005 wurde aufgrund zweier parlamentarischer Vorstösse auch nochmals auf ein allfälliges *Präventionsgesetz* eingegangen (05.3164 und 04.3705). Der Bundesrat schloss ein zukünftiges Präventionsgesetz nicht aus (siehe auch Abschnitt 4.9).
- Schliesslich sei die Motion von Peter Vollmer (05.3446) mit dem Titel „Sportanlässe und Sportverbände als Alkoholpromotoren“ erwähnt, der für vom Bund unterstützte Sportveranstaltungen ein Alkoholwerbverbot forderte, was allerdings abgelehnt wurde. Um den Problemen im Umgang mit Alkohol entgegenzuwirken, beauftragte der Bundesrat darauf das BAG mit der *Erarbeitung eines Nationalen Programm Alkohol* (NPA) mit der Aufforderung, ihm dieses im Jahre 2007 zu unterbreiten. Ziele des NPA sind, die bestehenden Anstrengungen im Bereich Alkohol zu überprüfen, allfälligen Handlungsbedarf auszuweisen und entsprechende Strategien festzulegen.
- Motion Germanier (04.3027): Nationalrat Jean-René Germanier hat 2004 eine Motion betreffend Reform der EAV eingereicht. Die Motion will eine Umstrukturierung der EAV überprüfen.

4. Themenschwerpunkte

4.1 Volksabstimmungen: Volksinitiativen und Referenden

Die Untersuchung der erfolgten Volksabstimmungen bringt ein interessantes Resultat ans Tageslicht: Seit 1950 wurden vom Schweizerischen Stimmvolk keine Abstimmung im Bereich Prävention gewonnen. Zuvor hingegen waren Initiativen und Referenden in diesem Bereich mehrheitsfähig und zukunftsweisend, zumal auch die erste Alkoholgesetzgebung vom Volk mit zwei Abstimmungen 1885 und 1887 angenommen worden ist. 1908 wurde der Absinth verboten, hingegen scheiterte 1929 eine Initiative, die den Gemeinden und Kantonen ein Verbotswort einräumen wollte (wohl in Anlehnung an die amerikanische Prohibitionsbewegung).

Nach 1950 ging es einerseits um eine allgemeine Getränkesteuer, die drei Mal verworfen wurde (1950, 1952 und 1953). Als wichtige Präventionsanliegen sind die beiden abgelehnten Volksinitiativen von 1966 (Bekämpfung des Alkoholismus), von 1979 (Suchtmittelreklame) und diejenige von 1993 (Zwillingsinitiative) zu betrachten. Man kann aus der Übersicht in Abbildung 10 folgern, dass das Volk in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weniger präventionsfreundlich war. Man kann es aber auch anders formulieren: Die traditionellen Abstinenzorganisationen hatten mit dem gesellschaftlichen Wandel keine Grundlage mehr, auch die Konsummuster hatten sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geändert. Es schien, als werde man der Alkoholpolitik um 1950 mit gesetzlichen Instrumenten nicht mehr gerecht.³⁶

Abbildung 10: Übersicht über die Volksabstimmungen (Volksinitiativen und Referenden)*

Jahr	Inhalt	Prävention	Quelle
25.10.1885	Änderung der Bundesverfassung in Art. 31, 32bis etc. wird angenommen (BB betreffend theilweise Aenderung der BV der Schweiz. Eidgenossenschaft) (obligat. Referendum)	Ja	BBl. 1885 IV, 367.
15.5.1887	Bundesgesetz betreffend gebrannte Wasser (AlkG) von 1886 wird angenommen (fakultatives Referendum)	Ja	BBl. 1887 III, 310.
25.10.1903	Erhöhung der Kleinhandelslimite von 2 auf 10 Liter-Grenze wird verworfen (BB betreffend Abänderung des Art. 32bis der Bundesverfassung); Vorlage abgelehnt	Ja	BBl. 1903 V, 80.
10.6.1906	BG betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen; Vorlage angenommen	Ja	BBl. 1906 IV, 121.
5.7.1908	Eidgenössische Volksinitiative „Absinthverbot“ (Komitee: Zentralstelle zur Bekämpfung des Alkoholismus): Vorlage angenommen	Ja	BBl. 1908 IV, 572.
3.6.1923	Initiative, auch die Obstbrennerei unter das AlkG zu stellen (BB betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis (Alkoholwesen) der Bundesverfassung); Vorlage verworfen	Nein	BBl. 1923 II, 519.
12.5.1929	Kantons- und Gemeindebestimmungsrecht (Lokaloption) wird verworfen (Eidgenössische Volksinitiative „für ein	Nein	BBl. 1929 I, 876.

³⁶ Tanner, Alkoholismus, 2002, S. 186.

	Branntweinverbot“); Vorlage abgelehnt		
6.4.1930	Revision der „Alkoholartikel“ der BV wird angenommen (BB betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis der BV und die Aufnahme eines neuen Art. 32quater (Alkoholwesen)	Ja	BBl. 1930 I, 382.
9.3.1941	Eidgenössische Volksinitiative „zur Neuordnung des Alkoholwesens“; Vorlage verworfen	Ja	BBl. 1941, 246.
4.6.1950	Allgemeine Getränkesteuer wird verworfen (Getränkesteuer in der WUST); BB über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes	Nein	BBl. 1950 II, 410.
20.4.1952	Allgemeine Getränkesteuer wird erneut verworfen (Getränkesteuer in der WUST); Eidgenössische Volksinitiative „Warenumsatzsteuer“	Nein	BBl. 1952 II, 170.
6.12.1953	Allgemeine Getränkesteuer wird erneut verworfen; BB über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes; Vorlage wurde verworfen	Nein	BBl. 1954 I, 43.
16.10.1966	Eidgenössische Volksinitiative zur Bekämpfung des Alkoholismus wird abgelehnt (Urheber: Landesring)	Nein	BBl. 1966 II, 636.
18.2.1979	Volksinitiative gegen Suchtmittelreklame (Komitee: Guttempler); Vorlage verworfen	Nein	BBl. 1979 II, 12.
30.11.1980	BB über die Neuverteilung der Reineinnahmen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser; Vorlage angenommen	Nein	BBl. 1981 I, 312.
9.6.1985	BB über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser; Vorlage angenommen	Nein	BBl. 1985 II, 675.
1.4.1990	BB über den Rebbau; neuer Rebbaubeschluss wird verworfen	Nein	BBl. 1990 II, 1034.
28.11.1993	Eidgenössische Volksinitiative „zur Verminderung der Alkoholprobleme“ (Zwillingsinitiative); Vorlage wurde abgelehnt	Nein	BBl. 1994 I, 466.

*Auf der Homepage des Parlaments (www.parlament.ch) erhält man eine gute Übersicht über die Resultate aller Volksabstimmungen seit 1848.

4.2 Alkoholzehntel

Es ist interessant zu sehen, dass die Kantone relativ frei waren in der Verwendung des Alkoholzehntels, gleichzeitig der Bund die Kantone jedoch immer wieder aufforderte, die Finanzen gezielter in die Bekämpfung des Alkoholismus zu investieren. Es wäre interessant, die jährlich nach Bern eingesandten Berichte aller Kantone zu studieren. Dies wäre eine fruchtbare Quelle, um einerseits über die tatsächlichen in die Prävention investierten Gelder besser Bescheid zu wissen, andererseits um daraus allenfalls Lehren für die zukünftige Geldverteilung zu ziehen. Seit 1893 wurde ein sog. Rubrikenschema für die Verwendung des Alkoholzehntels empfohlen. 1949 wurde es in ein einfacheres, zielgerichtetes abgeändert (siehe Anhang 7.2), welche vor allem einen Paradigmenwechsel brachte von einer eher auf die Wirkung ausgerichteten Prävention in eine, die sich mehr mit den Ursachen befasste. Bereits 1936 forderte das Postulat Eggenberger eine Änderung des Alkoholzehntels, welches aber unbeantwortet blieb. Eggenberger brachte 1944 sein

Postulat erneut ins Parlament, was zur genannten Änderung von 1949 führte. Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts erkennen wird jedoch ebenfalls Vorstösse in Richtung einer vermehrten Ausgabe der Mittel im Bereich Vorsorge.

1966 forderte Sauser in einem Postulat, das Rubrikenschema der Zeit gemäss anzupassen. Der BR antwortete, dass zuerst die Mittel gezielter investiert werden sollten, dann werde auch das Rubrikenschema erneut geändert. 1967 erfolgte ein Kreisschreiben an alle Kantone zur Verwendung der Mittel sowie ein BG, welches zusätzliche Mittel zwecks Aufklärung etc. zur Verfügung stellen wollte. 1972 erkundigte sich Nationalrat Ketterer in der Fragestunde, ob der Alkoholzehntel nicht sinnvoller ausgegeben werden könnte. Auch das Postulat Renschler 1974 beschäftigte sich mit dem Alkoholzehntel und der BR räumte einmal mehr ein, dass dieser mehr der Vorsorge zur Verwendung stehen müsste. 1979 befasste sich eine weitere Motion mit dem Alkoholzehntel. 1980 entstand aus dem Alkoholzehntel für fünf Jahre ein Alkoholzwanzigstel.³⁷ 1983 wollte man schliesslich einen „echten“ Alkoholzehntel schaffen, dies im Rahmen eines Präventivgesetzes. Das Präventionsgesetz kam – wie bereits weiter oben erwähnt – nicht zustande, dafür wurde 1986 die Gliederung der Berichte zur Verwendung des Alkoholzehntels folgendermassen angeordnet:³⁸

- a. Verhütung (Primärprävention)
- b. Früherfassung (Sekundärprävention)
- c. Behandlung
- d. Nachsorge (Tertiärprävention)
- e. Forschung, Aus- und Weiterbildung

Alle Bereiche – mit Ausnahme von e. – waren nun unter Prävention subsumiert, dafür erhielt der Begriff Prävention eine umfassendere Bedeutung.

4.3 Abgabealter

1980 wurde erstmal der Schnapskonsum altersgerecht geregelt. Die Änderung des AlkG vom 19.12.1980 brachte in Art. 41 die Einschränkung, dass der Schnapskonsum für unter 18-Jährige verboten war. 2002 kam mittels Lebensmittelverordnung (Art. 37) die gesamtschweizerische Regelung für die

³⁷ Bereits 1932 wurde aus dem Alkoholzehntel einmal ein Alkoholzwanzigstel gemacht, siehe EAV, Alkoholgesetz, 197, S. 12.

³⁸ Weisungen betreffend die Berichterstattung der Kantone über die Verwendung ihres Anteils am Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (Alkoholzehntel) vom 12.2.1986, BBl. 1986 I, 676.

anderen alkoholischen Getränke, die für unter 16-Jährige verboten waren (gültig seit dem 1. Mai 2002).

Seit 2002 ist der Verkauf von alkoholischen Getränken hinsichtlich des Abgabalters also erstmals gesamtschweizerisch geregelt – jeder Kanton kann jedoch strengere Massstäbe erlassen. So zum Beispiel wird im Tessin nichts Alkoholhaltiges an unter 18-Jährige ausgeschenkt.³⁹

Die Schwierigkeit dieser Regelung liegt in der Umsetzung. Bei Testkäufen wurde festgestellt, dass die Alterslimite von den Abgabestellen nicht immer kontrolliert wird. Auch die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung von 2005 regelt in Art. 11 die Abgabe- und Anpreisungsbeschränkungen für alkoholische Getränke: Alkoholische Getränke dürfen nicht an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren abgegeben werden. Jede Werbung alkoholischer Getränke, die sich an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, ist untersagt. Die Werbung ist an Orten, die von Jugendlichen besucht werden, verboten.⁴⁰

4.4 Strassen

1955 hiess es in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Strassenverkehr:

„Dagegen soll und kann nicht einheitlich festgelegt werden, von welchem Alkoholgehalt an eine „Angetrunkenheit“ im Sinne des Gesetzes vorliegt, denn das ist innerhalb gewisser Grenzen individuell verschieden.“⁴¹

Im Strassenverkehrsgesetz von 1958 wurde also bewusst auf eine Festsetzung des Grenzwertes der Blutalkoholkonzentration verzichtet. 1964 wurde vom Bundesgericht, gestützt auf ein Gutachten der drei Professoren Läubli (Bern), Bernheim (Genf) und Kielholz (Basel) die Grenze der Angetrunkenheit auf 0,8 Promille festgesetzt. Bereits in diesem Bericht und auch in späteren Gutachten wurde darauf verwiesen, dass einzig eine Grenze von 0,5 Promille wissenschaftlich vertretbar ist. Es stellt sich die Frage, weshalb man mit dieser Grenzwertfestsetzung bis ins Jahr 2003 warten musste.

1980 wurde der Alkoholgrenzwert in der Verkehrsregelnverordnung (VRV) auf 0,8 Promille festgelegt. Damit wurde der Promille-Grenzwert erstmals in der VRV aufgenommen. Verschiedene Vorstösse forderten eine weitere Senkung des Grenzwertes der Blutalkoholkonzentration, insbesondere die Motion von Monika

³⁹ Factsheet Jugendschutz & Alkohol, sfa/ispa, Januar 2006 (siehe unter www.sfa-ispa.ch/DocUpload/Factsheet_Jugendschutz_Alkohol.pdf, 7.7.2006).

⁴⁰ AS 2005, 5451.

⁴¹ Botschaft 6921, 24.6.1955, S. 40.

Weber von 1991. 1999 wurde eine Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes ausgearbeitet, die die Senkung von 0,8 auf 0,5 Promille vorschlug. Allerdings wurde diese erst mit der Verkehrsregelnverordnung von 2003 verwirklicht, welche auf den 1. Januar 2005 in Kraft getreten sind. Der Erfolg dieses Blutalkoholgrenzwertes scheint relativ gross zu sein. Auf den 1.1.2005 nimmt auch der Bund Präventionsinteressen im Strassenverkehr auf, dies aufgrund einer Änderung des SVG vom 14.12.2001.⁴²

Abbildung 11: Übersicht über die politischen Geschäfte im Bereich Alkoholpromille-Grenzwert im Strassenverkehr

1955	Botschaft	BR	Entwurf eines Bundesgesetzes über den Strassenverkehr
1958	BG	Bundesversammlung	Strassenverkehrsgesetz. Art. 55, Abs. 6: Die Bundesversammlung legt in einer Verordnung fest, bei welcher Blutalkoholkonzentration [...] Fahrunfähigkeit im Sinne dieses Gesetzes angenommen wird (Angetrunkenheit) und welche Blutalkoholkonzentration als qualifiziert gilt.
1964		Bundesgericht	Das Bundesgericht legte den Grenzwert der Blutalkoholkonzentration auf 0,8 Promille fest. Dieser bundesgerichtliche Blutalkohol-Grenzwert hatte praktisch Normcharakter. (Dass bei 0,5 Promille die eigentliche kritische Grenze lag, war bereits damals ein bekanntes Faktum.)
1973	Botschaft	BR	In der Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes wurde empfohlen, den Grenzwert, der seit 1964 faktisch bei 0,8 Promille fixiert war, gesetzlich oder per Verordnung zu verankern.
1975	Bundesgesetz	BR	Im Bundesgesetz über den Strassenverkehr ist der Blutalkoholgrenzwert nicht festgelegt worden.
1980	Verkehrsregelnverordnung	BR	0,8 Promille als Grenzwert festgelegt
1981	Einfache Anfrage	Chopard	Autobahnrestaurants. Alkoholausschank.
1982	Postulat	Schär	Alkoholpromille-Grenzwert. Fordert Senkung.
1989	Interpellation	Cavadini	Massnahmen gegen Alkohol am Steuer
1990	Houmard	Interpellation	Aktion „Rote Nase“
1991	Motion	Weber	Alkoholpromille-Grenzwert. Senkung von 0,8 auf 0,5 Promille.
1992	Motion	Gonseth	Systematische Atemluftkontrolle
1999	Botschaft	BR	Strassenverkehrsgesetz. Änderung. Wiederholte Erkenntnis, dass die kritische Grenze bei 0,5 Promille liegt. BR bekundet Absicht, die Grenze von 0,8 auf 0,5 Promille zu senken.
1999	Postulat	Pelli	Selbstkontrolle des Blutalkoholgehalts
2001	BG	Bundesversammlung	Strassenverkehrsgesetz. Änderung. Hier im Gesetz selber keine Grenzwertfestsetzung.

⁴² AS 2002, 2767.

2002	Botschaft	BR	Botschaft zur Verordnung der Bundesversammlung über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr. Wiederholte Erkenntnis, dass die kritische Grenze bei 0,5 Promille liegt.
2002	Interpellation	Gysin	Vision Zero.
2003	Verordnung	Bundesversammlung	Verordnung der Bundesversammlung über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr. Definitive Festsetzung der 0,5 Promille-Grenze.

4.5 Getränkesteuer

Die Sommersession des NR 2006 brachte die Biersteuerrdiskussion auf den Punkt: „L’analyse globale du traitement fiscal des différents alcools dans l’ordre juridique suisse met en évidence une immense diversité. La bière est imposée, le vin ne l’est pas, les alcools forts ont bénéficié d’une réduction d’impôt il y a quelques années déjà, tandis que les alcopops ont été fortmenet majorés en 2003. Il est donc souhaitable qu’à terme une vision globale permette d’introduire plus de cohérence dans le système.“⁴³

Die Besteuerung von Alkohol ist eines der wichtigsten Instrumente der Alkoholpolitik. Eine allgemeine Getränkesteuer, die sowohl die alkoholischen wie auch nicht alkoholische Getränke umfasst, gibt es bis heute nicht. Nach einer knapp 100-seitigen Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung aus dem Jahre 1933, in der die Finanznotlage des Bundes dargelegt wurde und die Getränkesteuer als eine Massnahme angesehen wurde, das Finanzloch zu stopfen, wurde zwei Jahre später diese allgemeine Getränkesteuer eingeführt. Wiederum zwei Jahre später allerdings wurde sie schon wieder aufgehoben: Die Opposition der Weinbauern erreichte es, die Weinsteuer aus der Getränkesteuer herauszunehmen. Lediglich die Biersteuer blieb im Gesetz verankert. Die Begründung lautete allgemein, dass die Weinsteuer nur einen geringen Anteil der Einnahmen generierte, die Biersteuer hingegen die Mehrheit, nämlich drei Viertel, weshalb auf die Weinsteuer verzichtet wurde. Als 1948 eine neue Finanzordnung des Bundes vorbereitet wurde, zog man erneut auch eine allgemeine Getränkesteuer in Betracht.⁴⁴ Diese sollte in der Warenumsatzsteuer eingebaut werden.⁴⁵ Am 4.6.1950 wurde diese Getränkesteuer in einer Volksabstimmung verworfen. Ein erneuter Versuch des Bundesrates, die

⁴³ Nationalrat Sommersession 2006, 21.6.2006, 05.071 Bundesgesetz über die Biersteuer, Zweitrat (www.parlament.ch, 26.6.2006).

⁴⁴ Botschaft 22.01.1948, BBl. 1948, I, 309.

⁴⁵ Die Warenumsatzsteuer wurde 1941 eingeführt (Steuer nur auf Waren, so auch auf nicht alkoholischen Getränken) und wurde 1995 von der Mehrwertsteuer (Steuer auf Waren und Dienstleistungen) abgelöst.

Getränkesteuer einzuführen, war 1951/52, ebenfalls mit einer Volksabstimmung verworfen und gleich ein Jahr später, 1953, versuchte man es erneut anhand eines Verfassungsartikels. Auch dieser wurde in einer Volksabstimmung verworfen. In den 1960er Jahren wurde eine Alkoholgetränkesteuer mit in die Initiative zur „Bekämpfung des Alkoholismus“ gepackt, welche jedoch abgelehnt wurde. Es gab also immer wieder Schritte eine allgemeine Getränkesteuer einzuführen, bis heute jedoch wurde dies verhindert.

Steuer auf gebranntes Wasser: Erstmalige, allerdings noch unvollständige Besteuerung der gebrannten Wasser erfolgte ab 1887. Eine umfassende Besteuerung aller gebrannten Wasser erfolgte nach 1932.

Wein: Wein wurde nur für kurze Zeit in den 1930er Jahren, zwischen 1935 und 1937, besteuert. Die Macht der Weinbauern scheint sehr gross zu sein.

Bier: Immer wieder, bereits Ende des 19. Jahrhunderts, wurde eine Biersteuer vorgeschlagen, jeweils jedoch wieder verworfen (1899 in Form einer Brausteuer eingeführt, BBl. 1899, III, 293). Die Biersteuer wurde allerdings vor allem als Einnahmequelle betrachtet, zum Beispiel zur Finanzierung der Kranken- und Unfallversicherung, früher stand der Präventionsgedanke weniger im Vordergrund (so wurde 1919 die Biersteuer als Deckung der Invaliditäts- und Altersversicherung vorgeschlagen). Als Gegenargument zur Biersteuer wurde ins Feld geführt, dass eine Biersteuer lediglich Sinn mache, wenn alle alkoholischen Getränke besteuert würden. Konkret geht dann die Biersteuer auf das Jahr 1927 zurück, als zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt die Zollzuschläge auf den Braurohstoffen Gerste und Malz und dem Importbier beschlossen wurden (siehe BB vom 30.09.1927). Ebenfalls veranlasst durch die finanzielle Notlage der Krisenjahre schlug der BR mit Botschaft vom 02.09.1933 betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts (BBl 1933, II, 197) den eidgenössischen Räten die Einführung einer allgemeinen Getränkesteuer vor. In der Nachkriegszeit war die Biersteuer immer wieder ein Thema, sowohl in den 1950er Jahren wie auch speziell in den 1990er Jahren. Da die Getränkesteuerregelung aus den 1930er Jahren überholungsbedürftig war und die Frage seit den 1990er Jahren lediglich provisorisch geregelt war, wird 2006 ein Biersteuergesetz verabschiedet, welches, nach laufender Debatte lediglich ein Steuergesetz darstellen soll und weder Vorschriften hinsichtlich des Jugendschutzes,

der Werbeverbote und des Lebensmittelrechtes, noch Elemente der Alkoholprävention enthalten soll.

Alcopop: Seit dem 1. Dezember 1997 unterstehen die Alcopops der Monopolgebühr. Dieser Schritt erfolgte insbesondere durch die massive Zunahme des Getränkes „Hooper’s Hooch“. Die unmittelbare Konsequenzen aus der Monopolgebühr für Alcopops war der Rückzug seitens des Importeurs des fraglichen Produktes. Am 1.2.2004 trat eine umfassende Gesetzesanpassung in Kraft, die die Sondersteuer auf Alcopops betrifft.

4.6 Werbung

Die Werbung für Alkohol gab seit den 1960er Jahren ausreichend Stoff für parlamentarische Geschäfte. Es folgt hier eine Zusammenstellung der wichtigsten Geschäfte:

Abbildung 12: Übersicht über die Geschäfte im Bereich Werbung

Datum	Art des Geschäftes	Wer	Was
1899	Botschaft	BR	Botschaft zu einem LMG
1905	LMG	BR	Lebensmittelgesetz
1947	Kleine Anfrage	Frei	LMV, Art. 19, Abs. 5: die Hinweise wie „kräftigend“, „stärkend“ etc. verleiten zum vermehrten Alkoholkonsum
1964	BRB	BR	Konzession für Fernsehreklame, Alkoholwerbung ist jedoch untersagt
1964	Postulat	Geissbühler	Eindämmung des Branntweinverbrauchs (Antwort des BR, dass mit der Einführung der Fernsehreklame Werbung für alkoholische Getränke untersagt ist)
1966	Postulat	Schaffer	Einschränkung der Alkoholwerbung
1969	Postulat	Schalcher	Reklame für Suchtmittel
1972	kleine Anfrage	Sahlfeld	Suchtmittelwerbung
1972	Petition	Bund abstinenter Frauen	Resolutionen für Einschränkung der Alkohol- und Tabakreklame
1974	Postulat	Renschler	Alkohol- und Tabakmissbrauch, Einschränkung der Alkoholwerbung
1978	Volksinitiative/ Abstimmung	Guttempler-Jugend	Die Initiative gegen Suchtmittelreklame wird abgelehnt. Forderung den Art. 32quinquies einzuführen
1983	Motion	Brélaz	Werbesteuer
1983			Einführung der Werbebestimmungen im AlkG, aufgrund Botschaft 1978
1987	Motion	Zwygart	ausländische Werbung auf Schweizer Kabelnetzen
1987	Interpellation	Müller	Satellitenrundfunk, Alkohol- und Tabakreklame
1988	Interpellation	Ulrich	Bundesbeiträge und Sponsoring
1989	Gesetz	BR	Revision des Lebensmittelgesetzes (die Alkoholwerbung wurde v.a. für die Jugend

			eingeschränkt)
1991	Gesetz	BR	RTVG: Werbeverbot für Alkohol für Radio und Fernsehen (Art. 18, Abs. 5 verbietet die Werbung alkoholischer Getränke)
1993	Zwillingsinitiative/ Volksabstimmung	Vertreter aus dem Gesundheitsbereich und der Jugendarbeit	Die Initiative zur Verminderung der Alkoholprobleme wird abgelehnt. Ein vollständiges Werbeverbot wurde als unverhältnismässig angeschaut.
2000	parlamentarische Initiative	Schmid-Sutter	Revision RTVG (Es geht nicht um das Schweizer Fernsehen, sondern um die privaten Sender.)
2001	dringliche einfache Anfrage	Vermont-Mangold	Alkohol- und Tabakverbot in Radio und Fernsehen (private Sender möchten kein Alkoholwerbeverbot).
2001	einfache Anfrage	Studer	unzulässige Weinwerbung am Fernsehen
2002	Interpellation	Tillmanns	Werbeverbot für Alkohol und Tabak, Haltung der Post
2002	Botschaft	BR	Totalrevision RTVG: für das Schweizer Fernsehen gilt weiterhin Alkoholwerbeverbot, für private hingegen ist eine Lockerung für gegorene Getränke vorgesehen.
2005	Motion	Vollmer	Sportanlässe und Sportverbände als Alkoholpromotoren
2005	Verordnung	EDI	Verordnung des EDI über alkoholische Getränke: Art. 4 regelt die Werbung von alkoholischen Getränken: Werbung für unter 18-jährige ist untersagt.

Heute ist die Werbung geregelt in Art. 60 des LMG in Verbindung mit Art. 37 der LMV sowie im RTVG. Zusätzliche Restriktionen für gebrannte Wasser sind in Art. 42 des AlkG verankert. Seit 1964, das heisst seit Beginn der TV-Werbung, ist die Alkoholreklame auf dem offiziellen Schweizer Fernsehsender nicht erlaubt. 1983 wurden die Werbebestimmungen ins AlkG aufgenommen: Werbeverbot für Radio und Fernsehen, sowie örtliche Werbeverbote (zum Beispiel an Jugendveranstaltungen).

Die Totalrevision des RTVG, mit einer Bundesratsbotschaft im Dezember 2002 initiiert, wird Rückschritte in der Prävention mit sich bringen: Das Alkohol-Werbeverbot für die SRG soll gemäss Schlussabstimmung der Räte vom 24.03.2006 zwar auch für alle sprachregionalen und nationalen Fernsehsender und die ausländischen Programm- und Werbefenster gelten. Private Lokalradios und Regional-TV-Stationen dürfen aber zukünftig für Wein, Bier und Most werben. Die aus den Medien generierten fiskalischen Interessen wurden höher bewertet als präventive Massnahmen durch ein vollständiges Werbeverbot.

4.7 Rebbau und Weinwirtschaft

Die Regelung von Rebbau und Weinwirtschaft wird erstmals 1951 mit einer umfangreichen Botschaft zur Erhaltung des Rebbaus angegangen. Es handelte sich um protektionistische Massnahmen, die die inländischen Qualitätsweine förderten und dem Markt entgegenkamen. Der sog. Rebbaubeschluss war eine Ergänzung zum Landwirtschaftsgesetz. 1958, 1969 sowie 1979 wurden diese Rebbaubeschlüsse immer wieder erneuert. Nachdem 1989 über einen weiteren Rebbaubeschluss beraten wurde, kam dieser kurz vor der Schlussabstimmung nicht zustande, weil drei Fragen umstritten waren: Die Regelung der Weineinfuhren, die Förderung der Qualität und die Mengenbegrenzung. Der neue Rebbaubeschluss von 1991 kannte keine Kontingentsregelungen mehr, keine Einfuhrbeschränkungen. Die Mitglieder der Abstinenzbewegung sowie Vertreter der Bekämpfung des Alkoholismus monierten immer wieder die Bundesgelder für die Absatzförderungen von Schweizer Weinen im In- und Ausland; die Weinbauer verlangten jedoch immer wieder finanzielle Mittel wegen ihrer Absatzprobleme. Bis heute werden Weinbauern vom Bund unterstützt.

4.8 Prävention als Grundlage der Alkoholpolitik

Von Bemühungen in Richtung Prävention kann man ab den 1880er Jahren sprechen. 1881 und 1882 wurden im Parlament zahlreiche Postulate und Motionen behandelt, die zum ersten AlkG führten. Dieser ist zuerst und in seiner Ausrichtung ein Präventionsgesetz. In Artikel 105 der geltenden Bundesverfassung von 1999 heisst es, dass der Bund den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen hat. In Artikel 43a wiederum sind die EAV-Präventionsbeiträge an gesamtschweizerische Organisationen verankert, Artikel 118 der BV wiederum gibt dem BAG den Auftrag zum Schutz der Gesundheit.

Die Prävention ist zum Teil durchaus theoretisch: So forderte ein Postulat der Geschäftsprüfungskommission des NR, dass die fiskalischen, landwirtschaftlichen und gewerbepolitischen Interessen klar hinter den Präventionsaspekt zurückzutreten haben. Es scheint aber, dass in der Praxis die Prävention doch erst immer an letzter Stelle kommt.

Ein Präventionsgesetz gibt es nicht im eigentlichen Sinne. Es wurde aber in der Interpellation von Robert Keller SVP (05.3167) angesprochen im Sinne, ob bei einem allfälligen Präventionsgesetz keine Überregulierung vorliegen würde, sowie auch in

der Interpellation von Remo Gysin SP (04.3705), der nach dem Stellenwert der Prävention in der Gesundheitspolitik fragt. Auch das Postulat von Ruth Humbel Näf CVP (05.3161) ging in die Richtung einer koordinierten Präventions- und Gesundheitspolitik.

In welche Themenfelder kann nun der doch relativ umfassende Themenkomplex Prävention eingeteilt werden?

Abbildung 13: Übersicht über die politischen Geschäfte im Alkoholbereich verteilt auf Themenfelder der Prävention 1991-2005

Bekämpfung des problematischen Alkoholkonsums/ Abhängigkeit (auch zum Beispiel Europäischer Aktionsplan, Alles im Griff, NAAP, Jugendschutz etc.)	14
Werbeverbot, -einschränkung	13
Abgabealter, Problematik der Kontrolle	6
Strassenverkehr/Blutpromillegrenzwert	11
Besteuerung/Preiserhöhung/Zollerhöhung	12
Einschränkung der Gewerbefreiheit/Beschränkung der Wirtshäuser/ Handelseinschränkung	0
Allgemeine Suchtprävention, Förderung der Gesundheit etc.	7
Getränkeverbot (Absinth, kein Alkohol am Arbeitsplatz, kein Alkohol auf Skipisten etc.)	3
Forschung als Grundlage der Prävention	2
Änderung der Gesetzesgrundlage (Risikostoffartikel, Gärgetränke unter AlkG etc.)	3

Vor allen in vier Bereichen wurde Prävention gefördert: in den Bereichen Kampagnen und Aufklärung, Werbung, Abgabealter und Besteuerung. Es scheinen dies also die wichtigsten präventionspolitischen Instrumente zu sein.

4.9 Akteure der „Alkoholpolitik“

Nach all diesen thematischen Analysen stellt sich die Frage nach den Akteuren und Urhebern der Alkoholpolitik. Aus welcher Ecke stammten die Petitionen, Eingaben, Initiativen? Wer waren die Akteure bei Volksabstimmungen im Bereich der Prävention?

Gut dokumentiert ist die Zeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts und des beginnenden 20. Jahrhundert. Hier haben wir auch gute Sekundärliteratur zur Verfügung. Zu Beginn, also in den 1880er Jahren, waren fortschrittliche Ärzte, gemeinnützige Gesellschaften, die Kirchen, ja auch die Behörden auf das Alkoholproblem aufmerksam gemacht worden.⁴⁶ Heute sind zwar noch zahlreiche Vereine, Organisationen und Institute mit der Alkoholpolitik auf der Seite der Prävention beschäftigt, jedoch finden diese weniger Eingang auf Parlamentsebene. Wichtige Vorstösse im Bereich der Prävention stammten von Otto Zygart und Heiner Studer, beide EVP. Daneben sind vor allem die Parlamentarier der SP, der Grünen

⁴⁶ Mattmüller, Kampf, 1979, S. 19.

und der CVP im Bereich der Gesundheitsförderung, der Suchtpolitik und somit auch im Bereich der Alkoholprävention tätig.

5. Zusammenfassung und Hypothesen

In mehreren Punkten wird hier zum Schluss zusammengefasst und Hypothesen formuliert sowie die Interessen, Widersprüche und Kompromisse, die 150 Jahre Alkoholpolitik auszeichnen, gegeneinander ausgelotet.

- 1) Die eingangs zitierte Quelle aus dem Jahr 1882 zeigt sehr schön, wie zwiespältig die Alkoholpolitik, wie umfassend und komplex, wie widersprüchlich sie ist, weil zahlreiche Interessen und Akteure sich gegenseitig behindern bzw. gegenüberstehen.
- 2) Seit den 1950er Jahren wurde bei nationalen Volksabstimmungen nicht mehr für Prävention gestimmt.
- 3) Seit 2000 scheinen die Geschäfte auf Gesetzesebene im Bereich Alkohol abgenommen, im Verhältnis dazu jedoch diejenigen ausschliesslich im Bereich Prävention zugenommen zu haben: Das heisst, dass Prävention im Bereich Alkohol in den letzten fünf Jahren wieder öfters ein Thema ist.
- 4) Solange die gegorenen Getränke Bier und Wein nicht wie die Spirituosen einem Alkoholgesetz unterstehen, solange wird die Alkoholpolitik widersprüchlich bleiben.
- 5) Bier, Wein und Obstwein sind vom AlkG nicht betroffen – obwohl diese Getränke über 80 Prozent des gesamten Alkoholkonsums in der Schweiz ausmachen. Einzig Bier wird separat besteuert, nicht aber Wein- und Obstwein. Hierbei muss aber berücksichtigt werden, welchen Stellenwert Bier, Wein und Most auch in der Ernährung um 1900 gespielt haben, d.h. sie waren damals zentral, gehörten zum integralen Bestandteil der Ernährung eines grossen Teils der Gesellschaft. Die Anfänge der Alkoholprävention hatten also ausschliesslich die gebrannten Wasser im Visier. So schloss man von Anfang an die gegorenen Getränke aus der Prävention aus, um dafür umso besser die gebrannten Wasser zu bekämpfen.
- 6) Aus Punkt 5 kann man folgern, dass Präventionskonzepte historisch geprägt sind. Es stellt sich die Frage, seit wann auch die gegorenen Getränke unter das Präventionskonzept subsumiert worden sind. Der Paradigmenwechsel begann wohl in den 1930er Jahren mit der allgemeinen Getränkesteuer, wobei diese ja dann wieder aufgehoben wurde. Seither jedoch wurde immer wieder sowohl die

Steuer auf Bier wie auch andere Getränkesteuer (neben der existierenden Getränkesteuer in der MwSt, damals WUST) diskutiert.

- 7) Interessant ist, dass es – mit Ausnahme von einigen Jahren in den 1930er Jahren – keine Weinsteuern gibt, also keine allgemeine *Getränkesteuer*, dass es kein *Genussmittelgesetz* und kein *Präventionsgesetz* gibt. Immer wieder wurden diese Gesetzesvorschläge ins Feld geführt und eingefordert, frappant Anfang der 1950er Jahre, als die Getränkesteuer drei Mal vom Stimmvolk verworfen wurde. Ein Genussmittelgesetz wäre von der Verfassung her auch möglich.⁴⁷ Bei der Getränkesteuer stellt sich die Frage, weshalb diese tatsächlich immer wieder abgeblitzt ist (1930er, 1950er und 1960er Jahre).
- 8) Die Hauptinteressen der Alkoholpolitik sind Prävention, fiskalische Belange sowie die Durchsetzung von wirtschaftlichen Bedürfnissen. Alle drei Interessen stehen sich mehr oder weniger gleichwertig gegenüber, obwohl in der Bundesverfassung primär der gesundheitspolitische und fiskalische Aspekt verankert ist.
- 9) Die Alkoholpolitik verfolgt grundsätzlich die Idee der Prävention – so deklariert auf der Homepage der EAV wie des BAG. Erst an zweiter und dritter Stelle kommen die fiskalischen und wirtschaftlichen Interessen, mehr oder weniger auf gleicher Höhe. Häufig ist dies jedoch mehr theoretisch erörtert, denn praktisch umgesetzt. So sah es auch die GPK des NR als diese am 6. Mai 1994 ein Postulat einreichte mit dem Titel „Prioritäten Alkoholpolitik“:

„Die Praxis des Bundesrates und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung verfolgt vier Ziele, die zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen können: Gesundheitspolitik, Fiskalpolitik, Landwirtschaftspolitik und Gewerbepolitik. Die aus der Verfassung ableitbare Priorität der Gesundheitspolitik gegenüber den anderen Zielen wird zwar immer wieder anerkannt, jedoch im konkreten Fall nicht durchgesetzt. An die Stelle der heutigen Parallelität der Anliegen ist eine klare Hierarchie der Ziele zu schaffen.“⁴⁸
- 10) Prävention ist zwar gesetzlich prioritär zu behandeln und wird im Total der Geschäfte auch prioritär behandelt, jedoch scheint dessen Umsetzung in der Praxis schwierig zu sein. Diese schwierige Realisierung bzw. Handhabung in der Praxis der Prävention könnte Thema der zukünftigen alkoholpolitischen Auseinandersetzung sein.

⁴⁷ So nachzulesen in der Botschaft zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 30.1.1989, BBl. 1989, I, 12, 893-1002, hier S. 928. Grundsätzlich ist der Bund gemäss Art. 69bis (neue BV 118), gesetzliche Bestimmungen über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln zu erlassen. Unter Genussmitteln werden alkoholische Getränke und Rauch- und Tabakwaren verstanden.

⁴⁸ Siehe Postulat der GPK des NR (Angeline Fankhauser), 94.3171.

6. Bibliographie

6.1 Internetseiten

www.alkoholpolitik.ch

www.bag.ch

www.bakom.admin.ch

www.eav.admin.ch

www.edimuster.ch

6.2 Ungedruckte Quellen

Schweizerisches Bundesarchiv Bern

Bundesamt für Gesundheit, Archiv

6.3 Gedruckte Quellen und Sekundärliteratur

Die Alkoholordnung im Dienste der Volksgesundheit. Bern: EAV, 1976.

Eidgenössische Alkoholverwaltung: 100 Jahre Alkoholgesetz: 1887-1987, Bern 1987.

Eidgenössische Alkoholverwaltung: Alkoholverbrauch 1880 – 2000, Bern 2000.

Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen (EKA): Nationaler Alkoholaktionsplan 2000, Bern 2002 (überarbeitete Fassung).

Fahrenkrug, Hermann: Macht und Einfluss in der nationalen schweizerischen Drogenpolitik: europäische Drogenpolitik im Vergleich – Projekt COST A6, Lausanne 1996.

Fahrenkrug, Hermann: La fin merveilleuse de la „fée verthe“, in: Traverse, Heft 1, 1994, S. 40-51.

Heggen, Alfred: Alkohol und bürgerliche Gesellschaft im 19. Jahrhundert: eine Studie zur deutschen Sozialgeschichte, Berlin 1988.

Hercod, Robert: Die Revision der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung. Lausanne 1919.

Herold, Hans: Die schweizerische Alkoholordnung und ihre Auswirkungen. 18 Seiten, Zürich 1966 (Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 22₃).

Hübner, Manfred: Zwischen Alkohol und Abstinenz: Trinksitten und Alkoholfrage im deutschen Proletariat bis 1914, Berlin 1988.

Huggler, A. Zur Alkoholgesetzrevision. Darstellung der Stellungnahme der verschiedenen an der Alkoholgesetzrevision interessierten Kreise, Bern 1928.

- Kellerhals, Otto: Die eidgenössische Alkoholgesetzgebung und die Landwirtschaft, Vortrag, Bern 1940.
- Kellerhals, Otto: Alkoholordnung und Landwirtschaft im Blickfeld der heutigen Zeit, Vortrag, Bern 1960.
- Marthaler, Harald: Alkoholmonopol und Abstinenzbewegung in der Schweiz oder Die Wirkung der bisherigen Alkoholgesetzgebung und der privaten Bestrebungen gegen den Alkoholismus: Referat für die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, Zürich 1899.
- Mattmüller, Markus: Der Kampf gegen den Alkoholismus in der Schweiz, Bern 1979.
- Meyer, Matthias; Müller, Richard: Grundlagenpapier für die Erarbeitung eines Nationalen Alkoholprogramms, Lausanne 2004.
- Müller, Richard: Die Lenkung des Angebotes alkoholischer Getränke als primärpräventive Massnahme gegenüber Alkoholproblemen: Expertise im Auftrag der Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen, Lausanne: SFA 1984.
- Müller, Richard: Alkohol, Politik, Prävention: Plädoyer für eine offensive Gesundheitspolitik, Lausanne 1989.
- Müller, Richard; Müller, Katharina: Schweizerische Alkoholpolitik – wohin? Abhängigkeiten 1/1997 (auf: www.edimuster.ch/alkoholpolitik/abhaengigkeiten.htm, 31.3.2006).
- Musy, Jean-Marie: Zur Neordnung des Alkoholwesens in der Schweiz. Vortrag von Herrn BR Musy, anlässlich der Pressekonferenz vom 10. Mai 1922.
- Naef, Eduard: Tabakmonopol und Biersteuer; ein Beitrag zur schweizerischen Wirtschafts- und Finanzpolitik (Zürcher volkswirtschaftliche Studien III), Zürich 1903.
- Keine Reklame mehr für Tabak und Alkohol: für die Gesundheit unserer Jugend: Dokumentation & Argumentationskatalog zur Volksabstimmung über die Initiative „gegen Suchtmittelreklame“, vom 18.2.1979, hrsg. von der Aktion für Gesundheit, Lausanne: Aktion, 1979. 42 S.
- Renggli, René; Tanner, Jakob: Das Drogenproblem. Geschichte, Erfahrungen, Therapiekonzepte, Berlin 1994.
- Rudolf, Fritz: Die wirtschaftliche Bedeutung des Alkoholverbrauchs für unser Land, o. O. 1925
- Rudolf, Fritz: Freie Wirtschaft und Brennerei, Zürich 1926.
- Rudolf, Fritz: Der Obstbauer und die Reval-Initiative, o. O. 1940.
- Rudolf, Fritz: Reval-Initiative Ja oder Nein? Zürich o. D.

- Sammlung der wichtigsten Gesetze und Verordnungen betreffend das Schweizerische Alkoholmonopol, Bern 1898.
- Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme: 100 Jahre SFA: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme, Lausanne 2002.
- Spinatsch, Markus: Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Grundlagen und Materialien für eine verstärkte Integration der suchtpolitischen Aktivitäten des Bundes (Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit), Bern 2004.
- Spode, Hasso: Die Macht der Trunkenheit: Kultur- und Sozialgeschichte des Alkohols in Deutschland, Opladen 1993.
- Steiger, Viktor Jakob: Entwicklung, Grundzüge und Durchführung der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung, Basel 1964 (3. Auflage; Alkoholfrage in der Schweiz, Beiheft 38).
- Tanner, Jakob: Die „Alkoholfrage“ in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert, in: Fahrenkrug, Hermann (Hg.): Zur Sozialgeschichte des Alkohols in der Neuzeit Europas, Drogalkohol, Nr. 3, Lausanne 1986.
- Tanner, Jakob: Alkoholismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Basel 2002, Bd. 1, S. 184 – 186.
- Tappe, Heinrich: Auf dem Weg zur modernen Alkoholkultur: Alkoholproduktion, Trinkverhalten und Temperenzbewegung in Deutschland vom frühen 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1994.
- Trechsel, Rolf: Die Geschichte der Abstinenzbewegung in der Schweiz im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Lausanne 1990.
- Trechsel, Rolf: Absinth, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 1, Basel 2002, S. 63f.
- Tschank, Peter: Gebranntes, unter Kontrolle, Bern: EAV 1987.
- Zürcher, Regula: Von Apfelsaft bis Zollifilm: Frauen für die Volksgesundheit, Hünibach 1997.
- Zurbrügg, Christoph: Die schweizerische Alkoholpolitik; gesundheits- und fiskalpolitische Aspekte, Bern 1976 (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, 29).

7. Anhang

7.1 Kurzchronologie

1848	In der Bundesverfassung sind Konsumgebühren verankert (Übernahme der ehemaligen Ohmgelder der Kantone)
1874	Einführung der Handels- und Gewerbefreiheit in der Bundesverfassung → Alle konnten nun beliebig viel Alkohol ausschenken, jede behördliche Beschränkung der Branntweinschankstellen fiel weg. Die Kantone hatten keine Macht mehr im Kampf gegen die „Kartoffelschnapspest“. Der Bund sah sich bald gezwungen einzugreifen.
1880er	Motionen und Postulate, Abstinentenkreise machen auf die „Alkoholfrage“ aufmerksam.
1885/87	Volksabstimmung über das Alkoholgesetz: 25.10.1885, angenommen! Partialrevision der Bundesverfassung; AlkG: Regelung der Produktion von Kartoffelschnaps. Der Art. 32bis der BV befreit von aller Kontrolle und jeder Steuer das Brennen von Wein, von Kern- und Steinobst und Obstabfällen etc. Er regelt also nur den Getreide-, Kartoffel- und Zuckerschnaps. Volksabstimmung über das BG betreffend gebranntes Wasser: 15.5.1887, angenommen
Ende 19. Jhts.	Zunahme der Obst- und Weinbrennerei
1900	Revision des AlkG
1903	Volksabstimmung über Kleinhandel mit geistigen Getränken, Erhöhung der bewilligungspflichtigen Verkaufsgrenze von 2 auf 10 Litern: 25.10.1903, abgelehnt
1905	Lebensmittelgesetz
1908	Absinthverbot: Initiative (lanciert vom Schweizerischen Absinthkongress am 17.12.1905 in Bern): Annahme der Initiative mit 63,5% Ja gegen 36,5 Nein.
1919/1923	Revision des AlkG wird verworfen (Vorlage von 1919 als 1. Entwurf, Volksabstimmung vom 3.6.1923): Revision scheitert am Widerstand der Bauern und Wirte, angeblich waren diese zu wenig gut in die Vorbereitung integriert und die Bevölkerung zu schlecht informiert worden. Revision wollte die Kontrolle und Besteuerung auf die ganze einheimische Produktion/Brennerei übertragen. Alle privaten Brenner müssten von der EAV die Befugnis dazu erhalten und ihre Produktion derselben übergeben. Die Revision wollte 20% für Prävention, also einen „Alkoholfünftel“.
1929	Gemeindebestimmungsrecht (Branntweinverbot-Initiative): Initiative an der Volksabstimmung vom 12.5.1929 wird verworfen. Die Initiative sollte den Branntwein nicht landesweit verbieten, sondern den Gemeinden das Recht einräumen, selber zu entscheiden. Hauptträger der Initiative war die Abstinenzbewegung. Verwerfung mit 32,7 % Ja und 67,3 Nein.
1930/32	Revision des Alkoholartikels der Bundesverfassung, 2. Entwurf (Revision von Art. 32bis und neuer Artikel 32quater): Grund zur Revision bestand in der unbeschränkten Freiheit des Obst- und Weinbrennens, die 1885 ausser Acht gelassen worden war, weil von geringer Bedeutung. Erst Ende des 19. Jhts. und anfangs des 20. Jhts. nahm die Entwicklung des Mostobstbaues und der Mosterei zu. Neu wurde also der Obst- und Branntwein, d.h. dessen Herstellung, Vertrieb und Konsum, reglementiert. Neu auch generelle Ordnung des Brennereiwesens. → Folge: Schnaps wurde teurer, der Konsum ist zurückgegangen. Den Bauern, für die das Schnapsbrennen ein „Sicherheitsventil“ für unverkäufliches oder geringes Obst war, versprach man Hilfe für Verbesserung im Obstbau und in der Obstverwertung, so dass der Landwirtschaft aus der Verminderung des Schnapsverbrauches kein Schaden erwachsen sollte. Auch Propaganda der brennlosen Verwertung der Rohstoffe → Alkoholgesetz angenommen bei der Volksabstimmung vom 6.4.1930.
1935 (01.01.)	Einführung der allg. Getränkesteuer (auch Bier und Wein)
1937 (01.10)	Aufhebung der allg. Getränkesteuer (Biersteuer bleibt!). Grund: heftiger Widerstand der Weinbauern und Biersteuer $\frac{3}{4}$ der Einnahmen deckte.

1941	Reval-Initiative (Reval=Revision der Alkoholordnung): Die Initiative wird verworfen am 9.3.1941 anlässlich einer Volksabstimmung verworfen. Ziel der Initiative war eine Neuordnung des Alkoholwesens, eingereicht 1937. Träger der Initiative ist der Innerschweizer Bauernbund als Interessenvertreter der Kirschproduzenten der Innerschweiz. Abstimmungsergebnis: 59,8% Nein, 40,2 Ja.
1945	Gründung der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen
1949	Revision AlkG: aufgrund der neuen Wirtschaftsartikel 31bis und 31ter in der Bundesverfassung musste auch das AlkG revidiert werden. Zahlreiche Neuerungen wie die brennlose Verwertung von Kartoffeln und Obst und auch die Regelung der Hausbrennerei etc. mussten in das Gesetz aufgenommen werden.
1966	Volksabstimmung über das Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus (Alkoholsteuer), lanciert vom LdU, man wollte wieder eine Weinsteuer einführen, die Getränke gemäss Alkoholgehalt besteuern und damit öffentliche Mittel beschaffen und den Konsum eindämmen, verworfen mit 76,6 Nein gegen 23,4 Ja
1979	Suchtmittelreklame: Volksinitiative (Guttempler-Initiative): verworfen mit 59% Nein gegen 41 Ja%.
1980, 30.11.	Volksabstimmung über die provisorische Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser, verworfen.
1980	Teilrevision der AlkG: 1. neue Begriffsbeschreibung des Spirituosenhandels, 2. Kleinhandelsbeschränkungen, 3. Einschränkung der Werbung.
1985, 9.6.	Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser, angenommen!
1990er Jahre	Krise im Weinbau!
	Grosse Diskussion nach dem nicht erfolgten EWR-Beitritt: Wie weiter in der Alkoholpolitik? Folge: Anpassung der Steuersätze von in- und ausländischen Spirituosen/Liberalisierung des Weinmarktes
1993	Alkohol- und Tabakwerbung (Zwillings-Initiative): verworfen mit 25,3% Ja gegen 74,7% Nein.
1993 (01.01.)	Inkrafttreten des neuen Rebbauschlusses: Schweizer Weine sollen besser und konkurrenzfähiger werden. Im Gegensatz zu der per Referendum gestürzten ersten Auflage verzichtet der neue Beschluss auf Einfuhrbegrenzungen durch Kontingente. → Liberalisierung
1995	Verdoppelung der Kontingente (als Folge der Abkommen der Uruguay-Runde/WTO-Regelung) → Liberalisierung
1996	Revision AlkG: Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage bei der Besteuerung der in- und ausländischen Spirituosen und Schaffung eines Einheits-Steuersatzes
1997 (01.12.)	Alcopops werden der Monopolgebühr unterstellt (insbesondere wegen des Produkts „Hooch“) → Erfolg ist gross: Das Produkt wird eingestellt.
1999	Alles im Griff?-Kampagne (von BAG, EAV + SFA).
1999 (01.07.)	Steuer- und Preissenkung bei den ausländischen Spirituosen, d.h. einheitliche Besteuerung mit 29 Franken pro Liter 100%-Alkohol → Zunahme des Alkoholkonsums. Bis anhin hatte die Schweiz ausländische Spirituosen höher besteuert als inländische, Verträge im Rahmen der WTO verpflichteten die Schweiz auf diese speziellen Fiskalmassnahmen zu verzichten.
2000	Nationales Alkoholprogramm
2001 (01.01.)	Globalisierung der Rot- und Weissweinkontingente/Importliberalisierung, Folge: Verkaufseinbussen für den Schweizer Wein
2002	Verkauf von Alkohol ist gesamtschweizerisch geregelt: An unter 16-Jährige darf kein Alkohol verkauft werden. Wein, Bier oder Obstwein dürfen an unter 16-Jährige, gebrannte Wasser an über 18-Jährige abgegeben werden. Auch Alcopops gehören zu den gebrannten Wassern.
2004	Erhöhung der Steuer auf Alcopops → Wirkung: Konsumrückgang!
2005	0,5 Promille ist die neue Limite für Blutalkoholwerte; Absinthverbot wird aufgehoben (trat 1908 in Kraft); Botschaft zum Bundesgesetz über die Biersteuer (rein fiskalisch motiviert).
2006	RTVG-Revision: Alkoholwerbung für private Fernsehsender gelockert (Wein, Bier und Obstwein)

7.2 Das Rubrikenschema des Alkoholzehntels

Altes Rubrikenschema (seit 1893 angewendet):

- I Für Trinkerheilanstalten oder für die Unterbringung in solchen, sowie Trinkerfürsorgestellen;
- II Für Zwangsarbeits- und Korrekationsanstalten oder für Unterbringung in solchen;
- III Für Irrenanstalten und Irrenversorgung;
- IV Für Epileptiker-, Taubstummen- und Blindenanstalten oder für die Unterbringung in solchen;
- V Für Krankenversorgung im allgemeinen
- VI Für Versorgung armer schwachsinniger und verwahrloster Kinder oder jugendlicher Verbrecher
- VII Für Speisung von Schulkindern und für Ferienkolonien;
- VIII Für Hebung der Volksernährung im allgemeinen;
- IX Für Naturalverpflegung armer Durchreisender;
- X Für Unterstützung entlassener Arbeitshäusler und Sträflinge oder Arbeitsloser
- XI Für Hebung allgemeiner Volksbildung oder der Berufsbildung;
- XII Für Armenwesen im allgemeinen;
- XIII Für Förderung der Mässigkeit und für Bekämpfung des Alkoholismus im allgemeinen.

Neues Rubrikenschema (gemäss BRB vom 18.10.1949)

- I Förderung der Bekämpfung des Alkoholismus im allgemeinen. (ex XIII)
- II Aufklärung des Volkes über zweckmässige Ernährung und über Gefahren des Alkoholismus, Unterstützung von Forschungen über Alkoholschädigungen, Förderung von Gemeindestuben, Volksbibliotheken, Leseräumen, Jugendheimen und ähnlichen volkserzieherischen Bestrebungen; (ex VII, VIII, XI)
- III Förderung der alkoholfreien Obst- und Traubenverwertung; (ex VIII)
- IV Unterstützung von alkoholgefährdeten Sträflingen und versorgten Personen nach ihrer Entlassung; (ex X)
- V Naturalverpflegung armer Durchreisender in alkoholfreien Unterkunfts- und Verpflegungsstätten; (ex IX)
- VI Unterstützung von Trinkerfürsorgestellen sowie von Trinkerheilanstalten, Unterbringung von Alkoholkranken in Heilstätten, Heimen sowie Heil- und Pflegeanstalten; (ex I)
- VII Versorgung, Pflege und Unterhalt wegen Alkoholismus in der Familie fürsorgebedürftiger Kinder, verwahrloster Kinder und jugendlicher Verbrecher; (ex VI)
- VIII Unterstützung von privaten Anstalten und Institutionen, welche alkoholgefährdete oder alkoholgeschädigte Personen aufnehmen. (ex IV u.V).

Gliederung der Berichte zur Verwendung des Alkoholzehntels ab 1986

- a. Verhütung (Primärprävention)
- b. Früherfassung (Sekundärprävention)
- c. Behandlung
- d. Nachsorge (Tertiärprävention)
- e. Forschung, Aus- und Weiterbildung

8. Quellen

Botschaft an die Bundesversammlung, betreffend die auf die Alkoholfrage bezüglichen Postulate und Petitionen. (Vom 20. November 1884.)

Bericht und Antrag der nationalrätlichen Kommission zur Behandlung der Alkoholfrage. (Vom 31. Januar 1885.)

Alkoholgesetzgebung. Bericht, Protokoll und Antrag der nationalrätlichen Kommission über den Erlass eines Bundesgesetzes betreffend den Branntwein. [13. November 1886.]

Bundesgesetz betreffend gebrannte Wasser. (Vom 23. Dezember 1886.)

Bundesratsbeschluss über den successiven Vollzug der einzelnen Theile des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1886 betreffend gebrannte Wasser. (Vom 15. Juli 1887.)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die teilweise Revision des eidgenössischen Alkoholgesetzes. (Vom 7. November 1905.)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung (Alkoholwesen). (Vom 29. Januar 1926.)

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Volksbegehren über das Kantons- und Gemeindeverbotsrecht für gebrannte Wasser, die zum Genuss bestimmt sind. (Vom 5. Dezember 1927.)

Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21. Juni 1932. (Stand am 15. Februar 2005).

Bundesgesetz über die Revision des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz). (Vom 25. Oktober 1949).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf betreffend die Änderung einiger Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz). (Vom 7. Mai 1969.)

Botschaft über die Volksinitiative „gegen Suchtmittelreklame“ vom 22. März 1978.

Botschaft über die Änderung des Alkoholgesetzes vom 11. Dezember 1978.

Botschaft zu den Volksinitiativen „zur Verminderung der Tabakprobleme“ und „zur Verminderung der Alkoholprobleme“ (Zwillingsinitiative) sowie zur Revision von Artikel 13 des Lebensmittelgesetzes und von Artikel 42b des Alkoholgesetzes vom 9. März 1992.

Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 22. November 1995.

Botschaft betreffend die Einführung einer Sondersteuer auf Alcopops vom 26. Februar 2003.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Biersteuer vom 7. September 2005.