

# Der Einfluss des Alkoholmonopols auf den Alkoholkonsum in der Schweiz (Erwartungen und Erfahrungen)

Von Dr. J. Reichlin, Schwyz

## Inhaltsübersicht

|  | Seite |   | Seite |
|--|-------|---|-------|
| I. Das Anwachsen des Alkoholkonsums vor Entstehung der Alkoholgesetzgebung . . . . . | 96    | IV. Ein Querschnitt durch die mit der Alkoholgesetzgebung verbunden gewesenen Erwartungen . . . . . | 102   |
| II. Die Ursachen des zunehmenden Alkoholkonsums vor 1885 . . . . .                   | 98    | V. Resultate der Alkoholgesetzgebung  | 104   |
| III. Die Entwicklung der Alkoholgesetzgebung . . . . .                               | 100   | VI. Die neuen Gesetzgebungsbestrebungen . . . . .   | 109   |
|  |       | VII. Schlussbetrachtungen . . . . .   | 112   |

## I. Das Anwachsen des Alkoholkonsums vor Entstehung der Alkoholgesetzgebung

### Der Konsum gebrannter Wasser

Die Erfassung des Konsums gebrannter Wasser vor 1885 stösst auf bedeutende Schwierigkeiten; es fehlen, namentlich was die inländische Produktion anbelangt, absolut zuverlässige Angaben. Man ist bei der Feststellung des Branntweinkonsums häufig auf approximative Schätzungen angewiesen, was bei der Beurteilung der gewonnenen Zahlenwerte nicht unberücksichtigt bleiben darf.

a) *Die Branntweinproduktion.* Nach den Mitteilungen der Kantonsregierungen soll 1882 die Zahl der einheimischen Brennereien mit Einschluss der kleinen Hausbrennereien auf den Bauernhöfen zirka 20,000 betragen haben. Sie verarbeiteten Obst und Obstabfälle, besonders aber in- und ausländische Körnerfrüchte und Kartoffeln. Die Jahresproduktion wurde auf zirka 7 Millionen Liter Branntwein geschätzt <sup>1)</sup>. Da *Franscini* die Inlandproduktion für die Jahre 1840—1843 durch-

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Alkoholfrage vom 20. November 1884, Bundesblatt 1884, 4. Bd., S. 376.

schnittlich nur noch auf 30.000 Saum = 45.000 hl berechnete <sup>1)</sup>, so hätte sich die Brantweinproduktion in 40 Jahren verdoppelt.

b) *Der Import von Destillaten.* Besser unterrichtet sind wir über die Einfuhr von Destillaten, für deren Statistik die eidgenössischen Zolltabellen herangezogen werden können. Der jahresdurchschnittliche Überschuss der Einfuhr von reinem Weingeist über die Ausfuhr betrug <sup>2)</sup>:

| Im Jahrfünft | q      | Im Jahrfünft | q       |
|--------------|--------|--------------|---------|
| 1851—1855    | 35.588 | 1871—1875    | 92.317  |
| 1856—1860    | 38.331 | 1876—1880    | 115.750 |
| 1861—1865    | 46.260 | 1881—1882    | 129.998 |
| 1866—1870    | 46.941 |              |         |

und im Durchschnitt 1876—1883 126.408 q.

Die aus dem Importüberschuss der Jahre 1876—1883 gewonnene Brantweinsmenge wurde, niedrig gerechnet, auf 20 Millionen Liter angesetzt <sup>3)</sup>.

c) *Der Landeskonsum vor Einführung des Monopols.* Der Landeskonsum ergibt sich aus der Addition der für die einheimische Produktion und den Import gefundenen Literzahl gebrannten Wassers. Die vor Entstehung der Alkoholgesetzgebung konsumierte Brantweinsmenge betrug somit mindestens 27 Millionen Liter. Die abweichende Ziffer von 30 Millionen Liter in der Botschaft des Bundesrates vom 8. Oktober 1886 <sup>4)</sup> bedeutet jedenfalls deren oberste Grenze. Der Schmuggel nach dem Ausland konnte bei so ins Grosse gehenden Zahlen nicht wesentlich ins Gewicht fallen. Pro Kopf der Bevölkerung darf demnach ein jährlicher Brantweinkonsum von zirka 10 Litern angenommen werden.

### Der Konsum gegorener Getränke

Wie beim Konsum gebrannter Wasser, so sind wir auch hier auf mehr oder weniger zuverlässige Schätzungen angewiesen.

a) *Die einheimische Produktion.* Die Mostproduktion wurde für die Jahre 1880—1884 auf 640.000 hl 5grädigen Saftes beziffert <sup>5)</sup>, die Weinproduktion für die Hauptproduktionskantone Waadt, Schaffhausen, Zürich, Aargau und Bern auf 580.000 hl. Für die übrigen Weinbaukantone wurde  $\frac{1}{3}$  hinzugerechnet und die Produktion aus dem Einfuhrüberschuss der Trockenbeeren auf zirka 50.000 hl

<sup>1)</sup> Nach *Töndury*: Resultate und Wirkungen der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung, Basel 1907, S. 169.

<sup>2)</sup> Botschaft vom 20. November 1884, a. a. O., S. 372.

<sup>3)</sup> Ebenda, S. 373.

<sup>4)</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Gesetz über die Fabrikation und die Besteuerung gebrannter Wasser vom 8. Oktober 1886, Bundesblatt 1886, III. Bd., S. 447.

<sup>5)</sup> *Milliet*: Artikel «Geistige Getränke» im Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, II. Bd., S. 127.

veranschlagt, so dass sich die einheimische Gesamtproduktion auf zirka 950.000 hl belaufen hätte <sup>1)</sup>).

Die Bierproduktion, welche in den 60er Jahren schätzungsweise noch kaum 360.000 hl betragen hatte, wurde für 1884 auf 1.009.000 hl angesetzt <sup>2)</sup>).

b) *Der Import von gegorenen Getränken.* Der Most- und Bierimport war unbedeutend; der Einfuhrüberschuss an Most betrug 1880—1884 durchschnittlich 900 hl, derjenige von Bier zirka 50.000 hl. Dagegen erreichte der jahresdurchschnittliche Überschuss der Weineinfuhr über die Ausfuhr viel höhere Ziffern <sup>3)</sup>:

| Im Jahrfünft | q       | Im Jahrfünft | q       |
|--------------|---------|--------------|---------|
| 1851—1855    | 202.555 | 1871—1875    | 824.789 |
| 1856—1860    | 256.566 | 1876—1880    | 988.319 |
| 1861—1865    | 417.197 | 1881—1884    | 740.000 |
| 1866—1870    | 445.648 |              |         |

c) *Der Landeskonsum vor der Alkoholgesetzgebung.* Aus den entwickelten Zahlen ergibt sich ein Landeskonsum an Mostprodukten von zirka 640.900 hl = 22,5 Liter pro Kopf der Bevölkerung, ein Weinkonsum von zirka 1.700.000 hl = 63 Liter pro Kopf der Bevölkerung und ein Bierverbrauch von zirka 1.059.000 hl = 37 Liter pro Kopf der Bevölkerung.

### Der Totalkonsum in absolutem Alkohol

Wenn die Verbrauchsmengen je nach ihren Volumenprozenten in absoluten Alkohol umgerechnet werden, so stellt sich der Alkoholkonsum für die unmittelbar vormonopolistische Zeit pro Kopf der Bevölkerung auf

zirka 8,80 Liter in den gegorenen Getränken,  
zirka 4,00 Liter in 40 %igem Branntwein.

## II. Die Ursachen des zunehmenden Alkoholkonsums vor 1885

Eine starke Zunahme des Alkoholkonsums in der vormonopolistischen Zeit ist unbestritten, wie sehr die bezüglichen Berechnungen im übrigen auseinandergehen mögen.

Die schädlichen Folgen des Branntweingenusses als des höchstgrädigen und oft auch minderwertigsten Konsumproduktes traten naturgemäss in den Vordergrund. Die Alkoholfrage wurde zu einer Frage der Bekämpfung des Branntweinkonsums. Dies ist auch der Grund, weshalb wir uns in der kurzen Skizzierung der Ursachen des zunehmenden Alkoholkonsums lediglich auf den Branntwein beschränken werden.

<sup>1)</sup> *Töndury*, a. a. O., S. 181. — Diese Ziffer stimmt ungefähr mit der Botschaft von 1884, welche annimmt, dass der Weinertrag der Schweiz seit 1876 durchschnittlich 25—30 % hinter dem mittlern Ertrag zurückgeblieben sei und das Quantum von einer Million hl kaum erreicht habe (a. a. O., S. 375).

<sup>2)</sup> Botschaft vom 20. November 1884, a. a. O., S. 375.

<sup>3)</sup> Ebenda, S. 372.

Der konsumierte Branntwein der 1880er Jahre wurde zur Hauptsache aus Getreide und Kartoffeln, also aus stärkemehlhaltigen Rohstoffen hergestellt. Man berechnete ihren Anteil an der einheimischen Produktion auf 85 %, den Anteil von Obst und Obstabfällen dagegen nur auf 15 % <sup>1)</sup>.

Die Ursachen, welche eine so breite Zunahme des Branntweinkonsums bewirkten, waren verschiedener Natur. Das natürliche Wachstum der Bevölkerung einerseits, die relative Billigkeit des Getränkes andererseits müssen als mitbestimmende Faktoren bezeichnet werden. Geteilter Meinung war man über den Einfluss der sich stets mehrenden Zahl von Wirtschaften <sup>2)</sup>, einzig aber wieder, dass in der Institution des sogenannten Ohmgeldes die Hauptursache des Alkoholelendes liege.

Nach dem Bundesvertrag von 1815 stand einer kantonalen Getränkesteuer in Form eines Einfuhrzolles kein Hindernis entgegen, wenn die Tagsatzung dazu ihre Einwilligung gab. Diese Bewilligung wurde aber meistens dadurch umgangen, dass man für die Eingangsgebühren, um sie nicht in den Bereich der Tagsatzung fallen zu lassen, einfach anderslautende Bezeichnungen wie «Ohmgeld», «Konsumabgabe» etc. gebrauchte <sup>3)</sup>. Erst mit der Bundesverfassung von 1874 gelang es, die Beseitigung des Ohmgeldes nach einer 15jährigen Übergangsfrist auf Ende 1890 vorzusehen.

Namentlich in jenen Kantonen, in denen der Obstbau weniger entwickelt, aber von Alters her eine weitverzweigte Kartoffelbrennerei zu Hause war, wirkte sich das Ohmgeld als Mittel aus, die gegorenen Getränke wegen der darauf lastenden, meistens hohen Eingangsgebühren von den untern Bevölkerungsschichten fernzuhalten. So bewahrten die Ohmgelder nur in den wenigen Kantonen, in welchen der Brennereiindustrie jede natürliche Grundlage fehlte, den Charakter reiner Fiskalzölle, während sie in allen andern mehr und mehr zu Schutzzöllen für die einheimische Brennerei wurden <sup>4)</sup>.

Dieser Zollschutz verfehlte nicht, einer verheerenden Überproduktion zu rufen, da die Sprit- und Branntweinproduktion infolge der kantonalen Ohmgelder eine sehr lohnende war. Die Erhöhung der eidgenössischen Zölle auf Spiritus und gebrannten Wassern im Mai 1882 hat der einheimischen Branntweinproduktion eine weitere Stärkung verliehen <sup>5)</sup>. «Die vielen grossen und kleinen gewerbmässigen Sprit- und Schnapsfabrikanten, verbunden mit den Tausenden von Hausbrennereien, überschwemmten das Land mit ihrem Produkt und beförderten den Schnapskonsum auf eine Bedenken erregende Weise» <sup>6)</sup>. Erinnern wir daran, dass

<sup>1)</sup> Vgl. hierüber *C. Tanner*: Die Revision der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung, Aufklärungsbroschüre 1923, S. 4.

<sup>2)</sup> Die von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft bestellte Kommission zum Studium der Alkoholfrage fand die Ursache der zunehmenden Trunksucht in der Zunahme der Wirtschaften (*A. Huber*: Artikel «Staatsmonopole» in *Furrers Volkswirtschafts-Lexikon der Schweiz*, III. Bd., S. 133). Dagegen Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1884, a. a. O., S. 402.

<sup>3)</sup> Vgl. *G. Schanz*: Die Steuern der Schweiz seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Stuttgart 1890, I. Bd., S. 174.

<sup>4)</sup> *Töndury*, a. a. O., S. 6.

<sup>5)</sup> Vgl. Bundesblatt 1884, IV. Bd., S. 365.

<sup>6)</sup> *G. Schanz*, a. a. O., S. 180; Botschaft vom 20. November 1884, a. a. O., S. 486.

die aus ausländischem Alkohol hergestellte Branntweinsmenge die einheimische Produktion noch um ein mehrfaches überstieg, während an einen Export wegen der hohen Gestehungskosten nicht zu denken war, dann haben wir eine Situation, die aus Gründen der öffentlichen Volkswohlfahrt dringend einer Abhilfe rief <sup>1)</sup>.

### III. Die Entwicklung der Alkoholgesetzgebung

#### Ihre Vorgeschichte

Der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, die sich lebhaft mit dem Alkoholproblem beschäftigte <sup>2)</sup>, gebührt das Verdienst, es in einer Eingabe an den Bundesrat zuerst wirksam aufgegriffen zu haben <sup>3)</sup>. Motionen in der Bundesversammlung und eine Reihe anderweitiger Petitionen veranlassten den Bundesrat zum Studium der Frage. Ihr Ergebnis findet sich niedergelegt im Kreisschreiben des Bundesrates vom 18. Juni 1884 an die eidgenössischen Stände <sup>4)</sup> und in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 20. November 1884 <sup>5)</sup>. Der Bundesrat glaubte, die Alkoholeuche nur durch staatliche Massnahmen beseitigen zu können, da weder die private Initiative noch kantonale Vorkehrungen durchgreifende Erfolge zu zeitigen vermöchten <sup>6)</sup>. Zur Lösung des Alkoholproblems werden zwei Mittel vorgeschlagen: nämlich die Beseitigung des Ohmgeldes auf Wein, Bier und Most, sowie eine genügend hohe Besteuerung des Branntweins. An die Adresse der Kantone ging die Mahnung, das Ohmgeld nicht durch andere Steuern auf den nämlichen Objekten zu ersetzen. «Wenn wir wollen, dass sich die Beseitigung des Ohmgeldes als wirksames Mittel zur Bekämpfung des Branntweinkonsums erweist, so müssen wir uns dazu entschliessen, die Besteuerung von Wein, Bier und Most ebenso zu vermeiden wie die Besteuerung aller andern Nahrungsmittel (denrées alimentaires) <sup>7)</sup>.» Die Lösung des Alkoholproblems wurde also in der Richtung gesucht, den Konsum der gegorenen Getränke durch möglichste Verbilligung an die Stelle des Branntweinkonsums zu setzen, mit andern Worten: man wollte dem Volke das Schnapsglas aus der Hand nehmen und ihm dafür einen Becher Wein, Bier oder Most anbieten.

Das Recht zur beabsichtigten Besteuerung der einheimischen Branntweinproduktion konnte dem Bund aber nur durch einen neuen Verfassungsartikel verliehen werden.

#### Die Verfassungsrevision von 1885

Die Vorschläge des Bundesrates wurden am 26. Juni 1885 von der Bundesversammlung angenommen. Die Verfassungsrevision bestand aus zwei Teilen:

<sup>1)</sup> Über das Ohmgeld siehe besonders Th. *Hoffmann-Merian*: Die kantonalen Ohmgeld- und Konsumsteuern, Bern 1872; F. *Hauck*: Beitrag zur Entwicklungsgeschichte des schweizerischen Alkoholmonopols, Bern 1899 u. a.

<sup>2)</sup> Vgl. Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1881, S. 411 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1882, S. 533 ff.

<sup>4)</sup> Bundesblatt 1884, III. Bd., S. 320 ff.

<sup>5)</sup> Bundesblatt 1884, IV. Bd., S. 363 ff.

<sup>6)</sup> Botschaft vom 20. November 1884, a. a. O., S. 466.

<sup>7)</sup> Ebenda, S. 467.

a) aus der Einfügung des neuen Art. 32<sup>bis</sup>, durch welchen den Kantonen die Besteuerung der gegorenen Getränke verboten, dem Bunde aber das Recht zuerkannt wurde, im Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Fabrikation und den Verkauf gebrannter Wasser zu erlassen. Das Brennen von Wein, Obst, Obst-  
abfällen etc. fiel wegen seiner reduzierten Bedeutung und wegen des Widerstandes, der sonst der Verfassungsrevision erwachsen wäre, nicht unter die Bundesgesetzgebung. Die Kantone wurden nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl am Gewinn der Besteuerung beteiligt, sollten aber mindestens 10 % davon zur Bekämpfung des Alkoholkonsums in seinen Ursachen und Wirkungen verwenden;

b) aus der Revision des bisherigen Art. 31, durch welche den Kantonen das Recht zurückgegeben wurde, die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels gegorener Getränke in Mengen unter 2 Liter den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen zu unterwerfen.

Die von der Bundesversammlung bereinigte Verfassungsvorlage gelangte am 25. Oktober 1885 mit 230.250 gegen 157.463 Stimmen zur Annahme <sup>1)</sup>.

### Die Monopolgesetzgebung von 1886

Mit der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1885 ergab sich für die Bundesbehörden die Befugnis, auf dem in Art. 32<sup>bis</sup> der Bundesverfassung umrissenen Gebiet gesetzgeberisch vorzugehen. In der Folge wurde der Erlass eines Alkoholgesetzes mit Monopolcharakter eifrig betrieben. Schon am 22./23. Dezember 1886 wurde der bezügliche Entwurf von der Bundesversammlung angenommen. Infolge des gegen das neue Gesetz ergriffenen Referendums passierte es am 15. Mai 1887 die Volksabstimmung, wobei sich 267.122 Stimmen für Annahme und 138.496 Stimmen für Verwerfung aussprachen <sup>2)</sup>.

Die hauptsächlichsten Grundzüge des neuen Alkoholgesetzes bestanden in der Übertragung des Alleinrechtes zur Herstellung und Einfuhr gebrannter Wasser an den Bund, soweit die Bundesverfassung nicht Ausnahmen zuliess. Die Einfuhr von Qualitätsspirituosen wurde dem Privathandel gegen eine Monopolgebühr von Fr. 80. — per q Bruttogewicht nebst Eingangsgebühr freigegeben und im übrigen dem Import  $\frac{3}{4}$  und der Inlandsproduktion  $\frac{1}{4}$  des Inlandsbedarfes zugewiesen <sup>3)</sup>.

### Die Revision der Alkoholgesetzgebung vom Jahre 1900

Das Alkoholgesetz vom Jahre 1886 hatte sich bemüht, nur allgemeine Richtlinien gesetzlich festzulegen und alle Details zu vermeiden. Infolgedessen ergaben sich bei der Durchführung des Gesetzes sehr bald gewisse Schwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten, insoweit einzelne Ausführungsvorschriften einer gesetzlichen Grundlage entbehrten. Die Revision des Alkoholgesetzes drängte sich daher von selber auf und schuf das Alkoholgesetz vom 29. Juni 1900, das heute noch in Kraft steht. Sie erbrachte aber in der Hauptsache nur die nachträgliche Legitimation schon früher geübter Usancen und förderte keine wesentlich neuen Momente zutage.

<sup>1)</sup> Huber, a. a. O., S. 134.

<sup>2)</sup> Ebenda, S. 137.

<sup>3)</sup> Bundesgesetz betreffend gebrannte Wasser vom 23. Dezember 1886, Art. 1, 2 und 3.

#### IV. Ein Querschnitt durch die mit der Alkoholgesetzgebung verbundenen Erwartungen

Wir haben die Ziele kennen gelernt, welche sich die Alkoholgesetzgebung im allgemeinen stellte. Die spezielle Problemstellung unseres Themas veranlasst uns jedoch, auf eine detailliertere Untersuchung der sich daran knüpfenden Erwartungen einzugehen.

An sich muss das Bedürfnis nach geistigen Getränken als ein legitimes anerkannt werden. Es konnte sich nur darum handeln, das konstatermassen schädlichste dieser Genussmittel, den Branntwein, durch die weniger schädlichen, die gegorenen Getränke, zu ersetzen. «Es war vor allem dafür zu sorgen, dass in einem Staate, der Hunderttausende von hl Wein und Bier erzeugt und der überdies noch an die grössten Wein- und Bierländer angrenzt, in Zukunft nicht mehr ein grosses, deutlich abgeschlossenes Gebiet durch künstliche Schranken vorwiegend auf den besonders gefährlichen Verbrauch gebrannter Wasser angewiesen bliebe <sup>1)</sup>.» Der Alkoholgesetzgebung war die sozialhygienische Aufgabe zugeordnet, den Genuss der gebrannten Wasser durch eine starke Preiserhöhung zu limitieren und andererseits die sogenannten hygienischen Getränke durch Steuerbefreiung gegenüber dem Branntwein konkurrenzfähiger zu machen. Zu gleicher Zeit sollte die Erfüllung dieser Hauptaufgabe mit einem fiskalischen Nebenzweck verbunden werden.

Der Bundesrat war sich klar, dass der Branntweingenuss allein durch die Erhöhung der Verkaufspreise nicht eingeschränkt werden konnte. Dazu bedürfte es noch der Mitwirkung anderer Faktoren, die zum Teil ausser dem Tätigkeitsbereich der Bundesgesetzgebung lägen. Wenn aber die Erhöhung der Branntweinpreise mit der Preisermässigung der nicht destillierten Getränke einhergehe und die guten Wirkungen der Aufklärungsarbeit, die in der Presse, in Vereinen und Versammlungen für die Alkoholgesetzgebung getan worden sei, hinzukämen, so sei eine bedeutende Verminderung des Schnäpsgenusses sicher anzunehmen. Diese Verminderung werde sich allerdings nicht so sehr im Wirtshauskonsum als im Haushaltskonsum bemerkbar machen <sup>2)</sup>.

Wie hoch sich der Bundesrat die Verminderung des Branntweinverbrauchs vorstellte, sagt uns die Botschaft vom Jahre 1886. «Wir sehen,» heisst es dort, «dass der Einfluss der Alkoholreform so gross sein wird, den Verbrauch schon während den ersten Jahren um 6 Millionen Liter . . . zu reduzieren <sup>3)</sup>.» Der Konsumationsausfall infolge der Monopolgesetzgebung wurde also für den Anfang auf rund 20 % angenommen.

Über diese Erwägungen des Bundesrates hinaus dürfte es von Interesse sein, einen Blick auf die Haltung der damaligen Presse zu werfen, in der ja das Urteil der öffentlichen Meinung zum Ausdruck kam. Leider standen uns bei Abfassung dieses Aufsatzes nur einige westschweizerische Blätter zur Verfügung, deren Äusserungen aber auch für die übrige Schweiz als symptomatisch gelten können.

<sup>1)</sup> *Milliet*, a. a. O., S. 152.

<sup>2)</sup> Botschaft des Bundesrates vom 8. Oktober 1886, a. a. O., S. 438/439.

<sup>3)</sup> Ebenda, S. 447.

Der bessern Übersichtlichkeit wegen müssen dabei die beiden Abstimmungsvorlagen vom 25. Oktober 1885 und 15. Mai 1887 auseinandergehalten werden.

Soweit wir sehen konnten, wurde die neue Verfassungsvorlage überall warm begrüsst. Den Pessimisten, welche die Besteuerung des Branntweins als wenig taugliches Mittel der moralischen Erziehung bezeichneten, wurde entgegengehalten, dass die abstrakte Aufklärung durch konkrete Massnahmen, wie sie die Besteuerung des Branntweins und die Verbilligung der gegorenen Getränke darstellen, unterstützt werden müsse. «Dies leugnen würde heissen, die ausgezeichneten Erfahrungen zu bestreiten, welche die Alkoholgesetzgebung in Holland, Schweden, Norwegen und den Vereinigten Staaten von Nordamerika gezeitigt hat <sup>1)</sup>.»

Die Abstimmungskommentare waren im ganzen auf den gleichen Ton gestimmt. Als Ausnahme von der allgemeinen Linie heben wir die «Gazette de Lausanne» hervor, deren Freude mehr der Beseitigung des ominösen Ohmgeldes galt als der nun zu erwartenden Verminderung des Schnapskonsums. «In letzterer Beziehung sind wir nicht beruhigt und haben unsere Zweifel allen, welche uns lesen, mitgeteilt. Wir fürchten sehr, dass man nach dem 25. Oktober 1885 nicht weniger Schnaps trinken wird als vorher. Wir vermögen selbst nicht zu glauben, dass die Steuer den Branntwein wesentlich verteuern wird. Es gibt in der Spirituosenindustrie unergründliche Geheimnisse, und der Detailverkauf der gebrannten Wasser hat unbegrenzte Möglichkeiten.»

Die Aufgabe des Bundes, auf Grund des neuen Verfassungsartikels 32<sup>bis</sup> gesetzgeberisch vorzugehen, war in Anbetracht der grossen Zahl von Neinsagern eine heikle. Der Umstand, dass man statt des reinen Besteuerungssystems die Form des Staatsmonopols wählte, machte die föderalistischen Kantone zum vornherein zu Gegnern desselben. Dazu kam das Heer der Branntweinfabrikanten, die sich durch das Monopol in ihrer Existenz unmittelbar bedroht fühlten. Auch traten jetzt die fiskalischen Interessen der Kantone am Gesetzgebungswerk, die früher vor den öffentlich-hygienischen zurückstanden, stärker in den Vordergrund, so dass man sich fragen durfte, ob nicht der fiskalische Nebenzweck den sozialen Hauptzweck gefährde. Alle diese Faktoren bewirkten in einem Teil der Presse einermassen einen Umschwung zu ungunsten des Alkoholmonopols. Blätter, die vorher uneingeschränkt zur Verfassungsrevision standen, waren jetzt ebenso uneingeschränkt gegen ein Alkoholmonopol. Die Alkoholreform, die sich als ein ökonomischer Fortschritt, als ein Werk der körperlichen und moralischen Gesundung angekündigt habe, sei zu einem rein fiskalischen Gesetz degradiert worden, dem jede erzieherische Wirkung abgehen werde. Es sei ein amoralisches, ein antidemokratisches, kurz: ein preussisches Gesetz! Freilich, hinter einer so leidenschaftlichen Argumentation verbarg sich der föderalistische Gedanke, der sich zu Unrecht gegen alle und jede Zentralisation stemmte, so zweckmässig und begründet sie auf einzelnen Gebieten auch war. Angenehmer berührt im Widerstreit der Meinungen die ruhige Auffassung jenes andern Teils der Presse, dass das Alkoholgesetz vor allem der Einschränkung

---

<sup>1)</sup> Liberté vom 18. Oktober 1885.

des Branntweingenusses dienen wolle und dass erst die Zukunft zeigen müsse, ob man gut oder schlecht damit beraten gewesen sei. Inzwischen bestehe kein Grund, an seiner Wirkungsfähigkeit zu zweifeln.

## V. Resultate der Alkoholgesetzgebung

### Zwei gefährliche Gegensätze

Nach der Bundesverfassung von 1874 sollten die kantonalen Ohmgelder mit Ablauf des Jahres 1890 ohne Entschädigung dahinfallen. Nachdem den Kantonen in der Alkoholgesetzgebung ein unerwarteter Ersatz hierfür zuteil wurde, war es begreiflich, dass sie dem fiskalischen Ertrag des Alkoholmonopols nicht völlig uneigennützig gegenüberstanden. Das Gewinnstreben der Kantone deckte sich in dieser Beziehung mit dem Streben der Alkoholverwaltung, durch Verteuerung des Branntweins dessen Konsum zu vermindern. Es ist aber klar, dass dieser Parallelismus der Interessen nur bis zu einer gewissen Grenze ging. Jenseits derselben öffnete sich der erste Gegensatz, darin bestehend, dass sich der finanzielle Ertrag bei weiterer Verfolgung der sozial-hygienischen Aufgabe des Alkoholmonopols vermindern musste: der Hauptzweck der Alkoholgesetzgebung lag mit ihrem Nebenzweck im Streite. «Je grösser die Reduktion des Verbrauches, je bedeutender das Quantum ist, welches unserer Brennerei zur Produktion aus dem teureren inländischen Rohmaterial zugewiesen wird, je höher die Preise sind, zu denen dieses Quantum von der Alkoholverwaltung übernommen wird, je wirksamer also die hygienischen und agrikolen Postulate zur Verwirklichung gelangen, um so mehr muss sich das Ergebnis des Monopols in finanzieller Richtung vermindern <sup>1)</sup>.» Je höher auch die Branntweinpreise gehalten wurden, desto grösser war der Anreiz für die Obstbrennerei, ihre Produktionsmethoden im Schatten des Alkoholmonopols auszubauen wie einst die Getreide- und Kartoffelbrennerei unter dem Schutze der kantonalen Ohmgelder. Das ist der zweite Gegensatz im System der Alkoholgesetzgebung, der sich in der Zukunft für sie folgenswer auswirken sollte.

Damit hing die ganze sozialhygienische und fiskalische Wirksamkeit des Alkoholmonopols von der Preispolitik der Alkoholverwaltung ab. Niedrige Preise erhöhten den Konsum und lieferten ein geringes Erträgnis, hohe Preise schränkten den Konsum zunächst ein und verbesserten den finanziellen Ertrag, reizten aber nicht nur zu allerhand Ungesetzlichkeiten, sondern bildeten auch einen mächtigen Ansporn zur Vervollkommnung und Verbilligung der vom Gesetzgeber freigegebenen Obstbrennerei. Wie dann diese unüberbrückbaren Gegensätze die Alkoholgesetzgebung nach und nach unterhöhlten und nahezu wirkungslos machten, werden wir noch des nähern sehen.

### Der Verbrauch gebrannter Wasser seit 1886

Wenn wir die erreichbaren Berechnungen über den Verbrauch gebrannter Wasser seit Bestehen der Alkoholgesetzgebung mit den für die vormonopolistische

<sup>1)</sup> Bericht des Bundesrat an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung pro 1887/88 vom 17. Juni 1889, S. 121.

Zeit gefundenen Ziffern pro Kopf der Bevölkerung verglichen, so erhalten wir folgendes Bild <sup>1)</sup>:

| Jahresdurchschnittlicher Verbrauch in 40 %igem Branntwein (Liter) . .<br>in absolutem Alkohol (Liter) | 1880<br>bis 1884 | 1885<br>bis 1892 | 1893<br>bis 1902 | 1903<br>bis 1912 | 1913<br>bis 1922 | 1923<br>bis 1928 <sup>2)</sup> |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------------------|
|   | 10               | 7,60             | 7,15             | 6,41             | 6,19             | 6,70                           |
|   | 4                | 3,00             | 2,86             | 2,57             | 2,48             | 2,69                           |

Der Verbrauch gebrannter Wasser, in absolutem Alkohol ausgedrückt, wäre demnach in den ersten 2 Dezennien seit Bestehen des Alkoholmonopols bedeutend gesunken, dann bis in die ersten Nachkriegsjahre nur mehr leicht zurückgegangen und seither wieder etwas angestiegen.

Die Alkoholverwaltung hat in der Periode 1887—1902 durchschnittlich für 147.000 hl Branntwein Trinksprit abgegeben. Der Nettokonsum von Qualitäts-spirituosen wurde auf 4900 hl <sup>3)</sup>, die illegale Produktion auf 8000 hl <sup>4)</sup> und der monopolfreie Obstbranntwein auf 30.000 hl <sup>5)</sup> berechnet, so dass der Totalkonsum gebrannter Wasser ungefähr 190.000 hl betragen hätte gegenüber 270.000 hl vor der Alkoholgesetzgebung. Die Abnahme des Branntweinverbrauchs betrug somit zirka 80.000 hl = rund 3 Liter pro Kopf der Bevölkerung oder 30 %.

Inwieweit ist indessen diese Abnahme der Tätigkeit der Alkoholverwaltung zuzuschreiben?

Die Alkoholverwaltung hatte die Verminderung des Branntweinverbrauchs schon auf das Jahr 1888 mit 25 % berechnet und daran die Bemerkung geknüpft: «Wir erklären uns die eingetretene Verminderung im wesentlichen durch die Verteuerung der Ware, mehr aber noch durch das System der Barzahlung und durch die Schranken, welche das Monopol dem direkten Übergang des Produktes aus der Brennerei in den Konsum gesetzt hat <sup>6)</sup>.» Das waren sicher einige der Faktoren, welche eine Verminderung des Branntweinkonsums bewirkten. Daneben gab es freilich noch andere, die ausserhalb des Einflussbereiches des Alkoholmonopols lagen und denen ebenfalls eine konsumvermindernde Wirkung zugeschrieben werden muss. Erwähnen wir zuerst, dass die Einfuhr durch die Erhöhung des eidgenössischen Zolles auf destillierten Getränken bereits etwas zurückgedämmt worden war. Auch die einheimische Produktion hatte bei Einführung des Monopols ihren Höhepunkt überschritten <sup>7)</sup>. Der Bierkonsum breitete sich immer mehr aus, der Branntweintrunk war der öffentlichen Ächtung verfallen. Auch ohne Verfassungsrevision und Alkoholgesetz würde der blosse Wegfall der Ohmgelder, der

<sup>1)</sup> Die Durchschnittszahlen für die Jahre 1893—1902, 1903—1912 und 1913—1922 nach Berechnungen von *Milliet*: Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1918, S. 261 und ff., und 1924, S. 371.

<sup>2)</sup> *Koller*: La production et la consommation des boissons alcooliques dans les différents pays, Lausanne 1925, nimmt für die Nachkriegsjahre durchschnittlich einen Branntweinverbrauch von 7,58 Liter pro Kopf der Bevölkerung an. Diese Zahl ist offenbar zu hoch gegriffen und deshalb bestritten.

<sup>3)</sup> *Milliet*: Artikel «Geistige Getränke», S. 129/130.

<sup>4)</sup> Ebenda.

<sup>5)</sup> Ebenda, S. 132.

<sup>6)</sup> Bericht der Alkoholverwaltung über das Rechnungsjahr 1887/88, S. 123.

<sup>7)</sup> *Töndury*, a. a. O., S. 178, gibt diesbezüglich nähere Zahlenbelege.

verfassungsgemäss auf 1890 zu erfolgen gehabt hätte, eine Verminderung des Schnapskonsums bewirkt haben. Im Zeitraum 1913—1922 hat sodann die Möglichkeit, den Branntwein sehr vorteilhaft zu exportieren, ihn derart verteuert, dass sich der Verbrauch während des Krieges zeitweilig bis auf  $5\frac{1}{2}$  Liter verminderte <sup>1)</sup>. So lag die Verminderung des Konsums nicht nur im Alkoholmonopol, sondern auch in den allgemeinen Verhältnissen begründet.

Wenn wir den Einfluss des Alkoholmonopols auf den Branntweinkonsum weiter verfolgen, so sehen wir, wie er nach dem anfänglichen aner kennenswerten Teilerfolg gar bald stagnierte und schliesslich sein Einwirkungsvermögen gänzlich verlor. Um dies näher zu erklären, müssen wir auf die Preispolitik der Alkoholverwaltung zurückgreifen. «In der Preispolitik der Alkoholverwaltung liegt in erster Linie die Erklärung für die durchlaufene Entwicklung <sup>2)</sup>.» Es stellte sich für 100 kg Trinkalkohol <sup>3)</sup>

|                                     | der Ankaufspreis<br>Fr. | der Verkaufspreis<br>Fr. |
|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| im Durchschnitt der Jahre 1887—1914 | 34. — bis 40. —         | 170. —                   |
| 1917                                | bis 247. —              | 280. —                   |
| 1918                                |                         | 540. —                   |
| 1919                                |                         | 826. —                   |
| 1920                                |                         | 790. —                   |
| 1922                                | 30. — bis 40. —         | 435. —                   |
| 1929                                | 30. — » 40. —           | 233. —                   |

Die Alkoholverwaltung konnte also den Alkoholpreis in Erfüllung der ihr zugewiesenen sozial-hygienischen und fiskalischen Aufgabe zu Anfang bedeutend erhöhen. Der Monopolgewinn ermöglichte es ihr, in den Jahren 1887—1914 durchschnittlich rund Fr. 2. — pro Kopf der Bevölkerung an die Kantone zu verteilen. Als während des Krieges die Verkaufspreise immer mehr gesteigert wurden, fing auch die Obstbrennerei an, rentabler zu werden. Ihr Absatz stieg in gleichem Masse, wie der Absatz der Alkoholverwaltung zurückging. Die Alkoholverwaltung, im Bestreben, das finanzielle Erträgnis zu behaupten, suchte die Korrektur in einer weitem Erhöhung der Verkaufspreise. Das bedeutete aber wieder einen neuen Impuls für die Obstbrennerei, die zu einem der profitabelsten Gewerbe des Landes wurde. «Die damaligen hohen Verkaufspreise der Alkoholverwaltung gestatteten den Obstspritfabrikanten, diese in gefährlicher Weise zu konkurrenzieren und trotzdem noch ganz erhebliche Gewinne einzubringen <sup>4)</sup>.» Diese Preispolitik der Alkoholverwaltung war zu sehr von fiskalischen Erwägungen diktiert, die ursprünglich in der Alkoholgesetzgebung erst an zweiter oder dritter Stelle standen. Sie war auch vergeblich. Denn als «in der Nachkriegszeit zu einer Reihe guter Obstjahre gleichzeitig und fast über Nacht die Exportschwierigkeiten sowohl für unser Obst als unsern Branntwein und Sprit eintraten, wurde

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Alkoholgesetzgebung vom 29. Januar 1926, S. 7.

<sup>2)</sup> Tanner: Aufklärungsbroschüre 1923, S. 10.

<sup>3)</sup> Die folgenden Preisangaben sind zusammengestellt aus: Musy: Zur Neuordnung des Alkoholwesens in der Schweiz, 1922, S. 12/13, sowie Tanner: Broschüre 1923, S. 11, und 1929, S. 10.

<sup>4)</sup> Botschaft des Bundesrates 1926, S. 4.

der schweizerische Markt mit einheimischem Spirit und Schnaps geradezu überschwemmt <sup>1)</sup>». Die Preise gingen rapid zurück, ohne dass die Alkoholverwaltung zunächst gefolgt wäre und folgen konnte, wenn sie nicht ihre finanzielle Grundlage aufs Spiel setzen wollte. Was war die Folge? Der Absatz der Alkoholverwaltung sank auf ein Minimum und das Ergebnis war nun gleichwohl null. Um nicht die völlige geschäftliche Stilllegung der Alkoholverwaltung zu riskieren, mussten jetzt die Preise den Privathandelspreisen angeglichen werden. Diese Massnahme wurde vom Privathandel mit neuen Preissenkungen beantwortet: Privathandel und Bund trieben Preisabbau-Konkurrenz.

Seither hat der Spiritverkauf der Alkoholverwaltung wieder etwas zugenommen, ohne jedoch die Vorkriegshöhe zu erreichen. Ein grosser Teil ihrer Kundschaft hat zu den privaten Spiritfabrikanten übergewechselt, die heute immer noch mehr als die Hälfte des einheimischen Spiritbedarfes decken.

Die Entwicklung des Absatzes der Alkoholverwaltung und der monopol-freien Obstbrennerei kommt in folgenden Zahlen zum Ausdruck (in hl absolutem Alkohol) <sup>2)</sup>:

|                        | Inlandverkäufe der<br>Alkoholverwaltung an<br>Trinksprit | Inlanderzeugung an<br>Obstspirit und Obst-<br>branntwein |
|------------------------|--|--|
| Durchschnitt 1887—1902 | 62.547   | 15.000   |
| 1903—1912              | 67.848   | 19.000   |
| 1914—1917              | 56.950   | 28.000   |
| 1918                   | 32.297   | 40.000   |
| 1919                   | 20.273   | 50.000   |
| 1920                   | 14.578   | } rund 50—80.000 <sup>3)</sup><br>je nach Ernte          |
| 1921                   | 9.332  |  |
| 1922                   | 11.998   |  |
| 1923                   | 32.163   |  |
| 1924                   | 33.013   |  |
| 1925                   | 42.722   |  |
| 1926                   | 36.234   |  |
| 1927                   | 38.484   |  |
| 1928                   | 36.006   |  |

Da die Erzeugung an Obstbranntwein, in absolutem Alkohol ausgedrückt, für die Periode 1880—1884 nur auf 8—10.000 hl geschätzt wurde, hätte sie sich seit Bestehen der Alkoholgesetzgebung versechsfacht, während der Absatz der Alkoholverwaltung auf die Hälfte und zeitweilig auf  $\frac{1}{7}$  zurückging. Gewiss hat auch die Zunahme des Obstbaues und die unvorhergesehene Entwicklung der Brennertechnik zur Vergrösserung der Erzeugung von Obstspirit und Obstbranntwein beigetragen. Andererseits ist auch der Mostkonsum in den spezifischen Mostgegenden etwas aus der Mode gekommen, so dass schon aus diesem Grunde grosse

<sup>1)</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>2)</sup> Die Durchschnittsziffer 1887—1902 ist aus den Berichten der Alkoholverwaltung 1887/88 und ff. errechnet; in bezug auf die übrigen Zahlen vgl. *Tanner*: Broschüre 1929, S. 10.

<sup>3)</sup> Die letztere Ziffer wird genannt bei *Musy*, a. a. O., S. 13. *Tanner*: Broschüre 1923, S. 9, schätzt die monopolfreie Produktion weit über 60.000 hl.

Mostmengen gebrannt werden müssen. Aber die ausserordentliche Entwicklung der monopolfreien Brennerei lässt sich restlos doch nur durch die Gewinne erklären, die ihr durch die zu starke Betonung des fiskalischen Momentes der Alkoholgesetzgebung seitens der Alkoholverwaltung zufielen <sup>1)</sup>. Kein Wunder, dass neben den alten bäuerlichen Obsttresterbrennereien besonders als Ergänzung zu den Mostereien überall gewerbsmässige Brennereien und sogar eigentliche Obst-sprittfabriken entstanden, die sich für eine riesige Produktion einrichteten und Obst, Obsttrester und Most direkt zu 95 %igem Alkohol brannten.

So hat die Alkoholverwaltung nach und nach ihren «Einfluss auf dem Branntweinmarkt verloren. Sie ist dadurch nicht mehr imstande, eine richtige Verteuerung herbeizuführen, die allein die grossen Gefahren des Alkoholismus einzudämmen vermöchte. Das will heissen, dass die Alkoholgesetzgebung in jetziger Gestalt ihre Aufgabe nicht mehr erfüllt und erfüllen kann <sup>2)</sup>». Wohl könnte die Alkoholverwaltung auf Grund ihres Einfuhrmonopols den Alkohol so verbilligen, dass sie ihn noch mit Gewinn billiger verkaufen könnte als die Herstellungskosten der einheimischen Erzeugung betragen. Allein eine solche Politik würde dem Branntweinkonsum erst recht Tür und Tor öffnen und ist deshalb für eine ihrer Aufgabe bewusste Alkoholverwaltung praktisch ungangbar.

#### Der Konsum gegorener Getränke unter der Alkoholgesetzgebung

Bessern Erfolg hatte die Alkoholgesetzgebung mit ihrem Ziel, den Konsum der gegorenen Getränke zu fördern. Deren jahresdurchschnittlicher Verbrauch ist aus folgender Zusammenstellung ersichtlich (für die monopolistische Zeit nach *Milliet*):

##### *Verbrauch in Litern pro Kopf der Bevölkerung*

|                | 1880—1884 | 1893—1902 | 1903—1912 | 1913—1922 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Wein . . . . . | 63,00     | 88,52     | 71,27     | 53,59     |
| Most . . . . . | 22,50     | 27,96     | 30,34     | 37,76     |
| Bier . . . . . | 37,00     | 61,35     | 71,72     | 42,80     |
|                | <hr/>     | <hr/>     | <hr/>     | <hr/>     |
|                | 122,50    | 177,83    | 173,33    | 134,15    |

##### *Verbrauch in Litern absolutem Alkohol*

|                | 1880—1884 | 1893—1902 | 1903—1912 | 1913—1922 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Wein . . . . . | 6,09      | 8,54      | 7,27      | 5,48      |
| Most . . . . . | 1,13      | 1,40      | 1,52      | 1,89      |
| Bier . . . . . | 1,59      | 2,80      | 3,31      | 1,71      |
|                | <hr/>     | <hr/>     | <hr/>     | <hr/>     |
|                | 8,81      | 12,74     | 12,10     | 9,08      |

Die Verminderung des Konsums von Wein und Bier während des Krieges war nur vorübergehend. In der Periode 1923—1928 dürfte deren Verbrauch wieder bedeutend angestiegen, der Mostkonsum dagegen gesunken sein. Im ganzen wird der gegenwärtige Konsum die Vorkriegshöhe mindestens wieder erreichen.

<sup>1)</sup> An dieser Preispolitik der Alkoholverwaltung ist denn auch im Schosse des Schweizerischen Bauernverbandes hin und wieder Kritik geübt worden (vgl. z. B. N. Z. Z. Nr. 658 vom 16. Mai 1923).

<sup>2)</sup> Botschaft des Bundesrates 1926, S. 5/6.

Man ist sich einig, dass der Genuss der gegorenen Getränke verhältnismässig weniger schädlich ist als derjenige von Branntwein. Trotzdem wird der Erfolg der Alkoholgesetzgebung in bezug auf die gegorenen Getränke doch nur als Pseudoe Erfolg bewertet werden können. Die Zunahme des Konsums gegorener Getränke hat auf der einen Seite wieder wettgemacht, was auf der andern durch die Abnahme des Branntweingenusses gewonnen wurde. Wir erinnern hier an die den Ärzten und Leitern von Irren- und Trinkerheilanstalten wohlbekannte Tatsache, dass die Mehrzahl der Alkoholkranken nicht Schnapstrinker, sondern Bier-, Most- oder Weinsäufer sind oder sich erst im letzten Stadium ans Schnapstrinken liessen. Wenn der Gesetzgeber auf dem eingeschlagenen Wege folgerichtig fortschreiten will, so wird er früher oder später dazukommen müssen, auch den Konsum der gegorenen Getränke durch eine erhebliche Besteuerung einzuschränken.

### Der Totalkonsum geistiger Getränke unter der Alkoholgesetzgebung

In absoluten Alkohol umgerechnet, ergibt sich nun pro Kopf der Bevölkerung folgende Entwicklung des Gesamtkonsums geistiger Getränke (die Zahlen seit 1893 nach *Milliet*):

|                            | 1880—1884 | 1893—1902 | 1903—1912 | 1913—1922 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Branntwein . . . . .       | 4,00      | 2,86      | 2,57      | 2,48      |
| gegorene Getränke. . . . . | 8,81      | 12,74     | 12,10     | 9,08      |
|                            | 12,81     | 15,60     | 14,67     | 11,56     |

Es sei nochmals daran erinnert, dass wir für die Periode 1923—1928 einen durchschnittlichen Alkoholkonsum in Form von Branntwein von 2,69 Liter berechneten und den Konsum gegorener Getränke mindestens auf Vorkriegshöhe ansetzten.

## VI. Die neuen Gesetzgebungsbestrebungen

Die neuen Gesetzgebungsbestrebungen bezwecken, die bisher monopolfreie Obst- und Obstabfällebrennerei dem Alkoholmonopol einzuordnen. Das Loch, das die Ausnahmebestimmung in Art. 32<sup>bis</sup> der Bundesverfassung zugunsten der genannten Brennerei in die Alkoholgesetzgebung geschlagen hat, soll wieder kunstgerecht zugedeckt werden. Ihr Ziel ist in erster Linie ein fiskalisches: bei der Revisionsvorlage vom 12. Oktober 1922 die erschütterten finanziellen Grundlagen der Alkoholverwaltung zu sanieren, bei der Vorlage vom 5. Dezember 1929 die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Damit soll dann gleichzeitig die Alkoholverwaltung befähigt werden, die ihr vom Gesetzgeber der 1880er Jahre zuge dachte Aufgabe wieder zu erfüllen, «um schliesslich und endgültig das Ziel doch zu erreichen, das ihr im Jahre 1885 unter Zustimmung des Volkes und der Stände gesetzt worden ist»<sup>1)</sup>.

### Die Revisionsvorlage vom 12. Oktober 1922

Der Revisionsvorschlag vom 12. Oktober 1922 wollte die Kontrolle und Besteuerung der ganzen inländischen Branntweinbrennerei dem Bunde unterstellen

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates 1926, S. 8.

(Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 1). Es waren Konzessionen mit Ablieferungszwang und solche mit Steuerzwang vorgesehen <sup>1)</sup>. Die Konzessionen mit Ablieferungszwang waren für die Kernobstbrennerei, die Konzessionen mit Steuerzwang für die Steinobstbrennerei bzw. die Herstellung von Spezialitäten gedacht. Im ersten Falle sollte die ganze Produktion mit Ausnahme des steuerfreien Quantum der Alkoholverwaltung abgeliefert werden <sup>2)</sup>. Im zweiten Falle blieb das Erzeugnis Eigentum des Produzenten, aber es sollte nach Abzug des steuerfreien Quantum mit einer Fabrikationssteuer belegt sein (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 2). Das dem bäuerlichen Rohstoffherzeuger freigegebene jährliche Quantum wäre je nach der erzeugten Rohstoffmenge und der Grösse des Betriebes berechnet worden <sup>3)</sup>. Für die Durchführung der Besteuerung der Spezialitäten wurde für die Hausbrennereien das Pauschalverfahren, für die berufsmässigen Brennereien eine Quantitätssteuer in Aussicht genommen <sup>4)</sup>. Auf Verlangen sollte die Alkoholverwaltung gehalten sein, auch die Produktion der Spezialbrennereien zu übernehmen <sup>5)</sup>.

Die fiskalische Belastung der gebrannten Wasser sollte so gestaltet werden, dass sie die Verwertung der einheimischen Rohstoffe zu angemessenen Preisen sicherte und zugleich möglichst verbrauchsvermindernd wirkte (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 4).

Durch die Verpflichtung des Bundes, die gesamte Produktion der Obstbrennereien zu übernehmen, hätte die Alkoholverwaltung eine gewaltige Alkohol- und Branntweinmenge zu verwerten gehabt. Deren gesamter Verkauf in trinkbarer Form kam nicht in Frage, da ja die für den Verbrauch bestimmten Quantitäten vermindert werden sollten. Die Absatzschwierigkeiten sollten daher überbrückt werden durch die Verminderung der Produktion infolge vermehrter Heranziehung des Obstes zu Nährzwecken, sowie durch Überführung eines Teiles derselben in Industriesprit. Der dadurch entstandene Ausfall im Monopolertrag würde durch den Gewinn auf Trinksprit wieder gutgemacht worden sein <sup>6)</sup>.

Von den Reineinnahmen des erweiterten Alkoholmonopols sollten  $\frac{3}{5}$  den Kantonen und  $\frac{2}{5}$  dem Bunde zufallen. Die Kantone sollten 15 % ihres Anteils zur Bekämpfung des Alkoholismus verwenden. Vom Anteil des Bundes sollten 5 % zum gleichen Zwecke und 95 % zur Förderung der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung sowie der Kranken- und Unfallversicherung verwendet werden (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 7, 9 und 10).

Die Revision der Vorschriften über den Handel mit nicht gebrannten geistigen Getränken sollte dem Volke nach Annahme der Revisionsvorlage über die gebrannten Wasser separat unterbreitet werden.

Am 3. Juni 1923 wurde diese Revisionsvorlage vom Schweizervolke mit 360.397 Nein gegen 262.688 Ja verworfen. Die Opposition erfolgte nicht nur aus föderalistischen Motiven, sondern ging — neben dem Wirtstand — teilweise von der am nächsten beteiligten Landwirtschaft selbst aus. Die scharfe Erfassung der Hausbrennereien, der Konzessions- und Ablieferungszwang für die Kernobst-

<sup>1)</sup> Entwurf für die Hauptbestimmungen des eidgenössischen Alkoholgesetzes, Ziff. 2 und 4.

<sup>2)</sup> Ebenda, Ziff. 3, Abs. 3.

<sup>3)</sup> Entwurf für die Hauptbestimmungen des eidgenössischen Alkoholgesetzes, Ziff. 3, Abs. 4.

<sup>4)</sup> Ebenda, Ziff. 7, Abs. 1 und 2. — <sup>5)</sup> Ziff. 7, Abs. 3.

<sup>6)</sup> *Musy*, a. a. O., S. 16.

branntweine, die Kontingentierung des steuerfreien Quantums usw. begegneten dem heftigsten Widerstand. Die grössten verwerfenden Mehrheiten entfallen auf die Kantone mit vielen Brennapparaten. «Das Volk hat den Entwurf hauptsächlich deshalb abgelehnt, weil dessen Form sein Missfallen erregte <sup>1)</sup>.»

### Der Revisionsvorschlag vom 5. Dezember 1929

Die kommenden Aufgaben des Bundes und der Kantone auf dem Gebiete der Sozialversicherung waren Grund zu einer verbesserten Auflage des Revisionsvorschlages vom 12. Oktober 1922. Da die Gegnerschaft im Jahre 1923 hauptsächlich der Art der von den Behörden unterbreiteten Lösung gegolten hatte, wurde den beteiligten Volks- und Wirtschaftsgruppen Gelegenheit gegeben, ihre Forderungen und Wünsche in Expertenkonferenzen zu formulieren. Vor allem galt es, der Hausbrennerei einen weitem Spielraum zu schaffen als in der Vorlage vom Jahre 1922. Das Ergebnis der neuen Beratungen bildet die Revisionsvorlage vom 5. Dezember 1929.

Der Geltungsbereich der Alkoholgesetzgebung ist gleich umschrieben wie in der Vorlage vom Jahre 1922 (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 1). Soweit die Herstellung gebrannter Wasser nicht gewerbsmässig betrieben wird, bedarf es aber für das Brennen von inländischem Eigen- oder Wildgewächs in den schon bestehenden Brennereien für die nächsten 15 Jahre keiner besondern Konzession. Erst nach Ablauf von 15 Jahren müssen die noch vorhandenen Hausbrennereien zum Weiterbetrieb konzessioniert sein. Diese Konzession ist gebührenfrei. Im Gegensatz zur Vorlage vom Jahre 1922 ist für das steuerfreie Quantum keine Beschränkung vorgesehen (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 4). Dem Produzenten steht es frei, dem Bunde seinen Brennapparat auf dem Wege der freiwilligen Übereinkunft zu verkaufen (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 2).

Die fiskalische Belastung der Spezialitäten aus Steinobst etc. würde wiederum in Form der Besteuerung erfolgen, und zwar für die Hausbrennereien im Pauschalverfahren, für die gewerbsmässigen Brennereien auf Grund der erzielten Ausbeute (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 5) <sup>2)</sup>.

Mit Ausnahme des Eigenbedarfs und der Spezialitäten ist der im Inlande hergestellte Branntwein dem Bunde abzuliefern (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 6). Die fiskalische Belastung der Spezialitäten und der Übernahmepreis des Bundes für Kernobstbranntweine sollen dem Produzenten einen angemessenen Gewinn gewährleisten (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 5 und 6).

Die Hausbrennerei ist also viel freier geordnet als im Jahre 1922. Dennoch findet die neue Vorlage bei dieser zum Teil offene Ablehnung. Man stösst sich am undefinierbaren Begriff des «angemessenen Preises» oder «Entgeltes». Inoffiziell ist ein Garantiep Preis von rund 2 Rappen per Volumenprozent vorgesehen <sup>3)</sup>. Demgegenüber wird in Landwirtschaftskreisen betont, dass eine Minimalgarantie von 3 Rp. erforderlich wäre, um die Vorlage für die Landwirtschaft annehmbar zu machen.

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates 1926, S. 8.

<sup>2)</sup> Vgl. auch *Tanner*: Broschüre 1929, S. 39.

<sup>3)</sup> A. a. O., S. 25. — Seit Niederschrift dieses Aufsatzes ist durch Bundesratsbeschluss der Übernahmepreis auf 2—2,5 Rappen je Volumenprozent, im Mittel 2,2 Rappen, angesetzt worden. Dieser Preis soll auch in den besten Obstjahren einen Mostpreis von mindestens Fr. 5 per 100 kg Mostobst garantieren.

Die Gesetzgebung ist so zu gestalten, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein vermindert. Sie soll daher den Tafelobstbau und die Verwendung der inländischen Brennereirohstoffe als Nahrungs- oder Futtermittel fördern (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 2).

Wie im Jahre 1922 stellt sich wieder das Problem des Absatzes der vom Bunde übernommenen Alkoholmengen. Der Bundesrat glaubt in seiner Botschaft vom Jahre 1926, den nicht zu Trinkzwecken abgesetzten Teil der jährlichen Produktion leicht als Industrie- und Brennsprit sowie als Motorbrennstoff zu verwerten <sup>1)</sup>.

Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte. Von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens 10 % zur Bekämpfung des Alkoholismus zu verwenden. Die andere Hälfte verbleibt dem Bunde zur Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 9). Für den Anfang rechnet man mit einem Monopolgewinn von 23—25 Millionen Franken <sup>2)</sup>.

Die neue Verfassungsvorlage umfasst auch die Regelung der gegorenen Getränke. Sie ist aus dem bisherigen Art. 32<sup>bis</sup> weggenommen und in einem besondern Artikel 32<sup>quater</sup> untergebracht worden. Die Änderung gegenüber dem bisherigen Zustand besteht in der Hauptsache darin, dass die Kantone ermächtigt werden, den Migroshandel, d. h. den Handel in Mengen von zwei bis 10 Litern einer Polizeikontrolle zu unterstellen und von der Bewilligung und Entrichtung einer mässigen Gebühr abhängig zu machen (Art. 32<sup>quater</sup>, Abs. 2). Lediglich die Selbstproduzenten können ihr Eigengewächs in Mengen von zwei und mehr Litern ohne Bewilligung und ohne Gebühr verkaufen (Art. 32<sup>quater</sup>, Abs. 4).

Am 6. April wird das Schweizervolk zu entscheiden haben, ob es der Neuordnung der Alkoholgesetzgebung seine Zustimmung geben will oder nicht.

## VII. Schlussbetrachtungen

Am Schlusse unseres Aufsatzes liegt es uns nur noch ob, dessen Ergebnisse kurz zusammenzufassen und einige Folgerungen zu ziehen.

1. Mit der Verfassungsrevision von 1885 begann auf breiter Basis der Kampf gegen den damals stark überhand genommenen Alkoholismus. Die Befürchtung, dass durch den Wegfall der kantonalen Ohmgelder die Finanzlage der Kantone empfindlich gestört werden könnte, veranlasste den Gesetzgeber, mit dem sozialhygienischen Hauptzweck der Alkoholgesetzgebung einen fiskalischen Nebenzweck zu gunsten der Kantone zu verbinden.

2. Die Obstbrennerei wurde wegen ihrer verhältnismässig geringen Bedeutung und aus abstimmungstaktischen Gründen von der Alkoholgesetzgebung ausgenommen.

3. Die Alkoholgesetzgebung funktionierte am Anfang befriedigend. Das Alkoholmonopol war, wenn auch nicht der einzige, so doch mit ein Grund, dass der Branntweinkonsum, um den es sich bei der Bekämpfung des Alkoholismus in in erster Linie handelte, zurückging.

<sup>1)</sup> Botschaft des Bundesrates 1926, S. 10.

<sup>2)</sup> Tanner: Broschüre 1929, S. 48.

4. Die Verteuerung des Branntweins konnte ohne ernste Konsequenzen nicht beliebig fortgesetzt werden. Entweder der finanzielle Ertrag, die sozial-hygienische Aufgabe oder beides zusammen mussten Schaden nehmen, wenn die Verteuerung zu weit getrieben wurde.

5. Schon im ersten Bericht der Alkoholverwaltung wurde im Vorbeigehen konstatiert, dass die «Produktion und der Konsum der monopolfreien Spirituosen in einem nicht bestimmbar, aber gewiss sehr beträchtlichen Masse zugenommen» habe <sup>1)</sup>. «Im Schatten der von Fiskalerwägungen diktierten Preispolitik der Alkoholverwaltung» wurde die monopolfreie Brennerei zu einem rentablen Gewerbe. Die Vervollkommnung der Brennereitechnik und die Zunahme des Obstbaues waren selbst wieder bis zu einem bestimmten Grade Wirkungen der Alkoholgesetzgebung. Am Ende des letzten Jahrzehnts war die private Brennerei so mächtig, dass sie das Geschäft der Alkoholverwaltung mühelos ruinieren konnte. Die nachfolgende Absatzkonzurrenzierung zwischen Alkoholverwaltung und Privathandel bewirkte wieder ein Anschwellen des Branntweinkonsums, dessen Grösse und Folgen aber nicht übertrieben werden dürfen.

6. «Voilà die neue Schnapspest» wird gerufen. «Wir haben heute die gleichen Zustände zu befürchten wie vor 45 Jahren, wenn das Schweizervolk das 1885 begonnene Werk nicht fortsetzt.» Die Rekonstruktion der Alkoholgesetzgebung hat aber zunächst fiskalische und erst in zweiter Linie sozial-hygienische Ziele.

7. Um sie zu verwirklichen, bedurfte es einer neuen Verfassungsrevision, welche auch die bisher monopolfreie Obstbrennerei der gesetzlichen Regelung unterwirft. Ein erster Versuch wurde unter starker Beteiligung der Landwirtschaft als Eingriff in uralte Rechte verworfen. Die neue Vorlage weist gegenüber der ersten wesentliche Verbesserungen auf, so dass zu hoffen ist, dass ihr das *eine* grosse Ziel, die Durchführung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu fördern, zum Durchbruch ver helfe.

8. Was die Verminderung des Branntweinkonsums anbetrifft, so wird man sich keinen zu grossen Illusionen hingeben dürfen. Nicht nur bleibt der Gegensatz zwischen dem sozial-hygienischen und fiskalischen Zweck der Alkoholgesetzgebung fortbestehen, sondern es kann der Branntweinkonsum gerade in jenem Milieu nicht eingeschränkt werden, wo es naturgemäss am nötigsten wäre: beim häuerlichen Selbsterzeuger.

9. Dass eine vollständige Kontrolle der bestehenden 35.000 kleinen Hausbrennereien hinsichtlich des nicht selber konsumierten Branntweins unmöglich ist, liegt auf der Hand. Die Alkoholverwaltung wird zuerst einen harten Kampf gegen den illegalen Branntweinverkauf durchzuführen haben.

10. Die Alkoholgesetzgebung ist auch solange einseitig, als sie nicht auch die gegorenen Getränke verhältnismässig besteuert, deren Genuss sich zu einer neuen Volksgefahr auszuwachsen droht. Kein System ist imstande, den Alkoholismus zu beseitigen, wenn es nicht den Genuss der alkoholischen Getränke gänzlich verbietet. Aber selbst dann hätte er noch seine Auswüchse und Laster, wie uns die Geschichte der amerikanischen Prohibition beweist.

<sup>1)</sup> Bericht der Alkoholverwaltung 1887/88. S. 122.