



Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung Evaluation der Kontrollstrategie, der eingesetzten Ressourcen und der Kontrollergebnisse

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) ist als dezentrale Einheit der Bundesverwaltung mit der praktischen Umsetzung der Alkoholgesetzgebung beauftragt und beschäftigte per 1. Januar 2007 169 Vollzeitarbeitskräfte, davon 10 in Ausbildung. Dem Alkoholgesetz sind die gebrannten Wasser (Spirituosen, Brände, Aperitifs etc. sowie hochgradiger Alkohol für industrielle Zwecke) unterstellt. Der Auftrag der EAV betrifft primär die fiskalischen Aspekte für den Bereich der gebrannten Wasser, d.h. den Einzug der Steuern, die Kontrollen von Import, Herstellung und Handel. Jährlich führt die EAV über 10'000 angemeldete oder unangemeldete Kontrollen vor Ort durch, die Nachforderungen zwischen 0,5 bis 1,5 Mio. Franken auslösen. Auf Trinkalkohol wird eine Verbrauchssteuer von 29 Franken je Liter 100% (reinen) Alkohol erhoben. Diese Verteuerung wird primär aus gesundheitspolitischen Aspekten vorgenommen, um den Verbrauch von Spirituosen zu vermindern. Vom Alkoholgesetz nicht betroffen sind die klassischen Gärprodukte Bier, Wein und Obstwein. Die Schweiz liegt mit ihrer Steuer etwa in der Mitte der Länder der Europäischen Union. Im Norden sind die Steuern höher und im Süden eher tiefer angesetzt.

In der Schweiz gibt es 124'000 Spirituosenproduzenten und 13'500 Spirituosenbrennapparate mit einer jährlichen Produktion von rund 20'000 Hektoliter reinem Alkohol. Über 70'000 Hektoliter reiner Alkohol wird eingeführt. Der durchschnittliche Gesamtverbrauch alkoholischer Getränke pro Kopf der Bevölkerung betrug in den letzten Jahren zwischen 8.5 und 9 Liter reinen Alkohol, anders ausgedrückt heisst dies, dass jeder Schweizer im Durchschnitt jährlich 42 Liter Wein, 56 Liter Bier und knapp 4 Liter Spirituosen zu 40% Alkohol trinkt. Umgerechnet auf reinen Alkohol beträgt der Anteil Spirituosen am Konsum aller alkoholischen Getränke somit weniger als ein Fünftel.

Die EAV hat für das Rechnungsjahr 2006 einen Reinertrag von 247,4 Mio. Franken ausgewiesen, wovon 222,7 Mio. an die AHV/IV und 24,7 Mio. Franken zur Bekämpfung von Suchtproblemen an die Kantone geflossen sind. Der Totalaufwand der EAV betrug 32 Mio. Franken.

Gegenstand und Zweck der Evaluation

Der Evaluationsgegenstand bildet das Aufsichtssystem bei der EAV. Dieses beinhaltet sowohl die internen Revisionstätigkeiten (u.a. Administration und Kontrolle der Brenngesuche und Abrechnungen), als auch die Kontrolltätigkeiten vor Ort (u.a. bei Produzenten, Landwirten, Gaststätten, Klein-, Grosshandels- und Steuerlagerbetrieben). Die Evaluation soll sowohl einen allgemeinen Überblick über das Kontrollsystem bei der EAV, als auch Auskunft über die Ziele, die personellen Mittel und Kosten der Kontrolltätigkeiten sowie die Zusammenarbeit der EAV mit weiteren im Aufsichtsbereich involvierten Akteuren geben. Nicht Gegenstand dieser Evaluation bildeten die Tätigkeiten des EAV-Profitcenters Alcosuisse, welches das Monopol der EAV für die Einfuhr und den Handel mit hochgradigem Alkohol (80% und mehr Alkoholanteil) innehat.



Die Evaluation stützt sich auf die Ergebnisse verschiedener Erhebungs- und Analysemethoden (Interviews, schriftliche Befragung bei den Kontrolleuren, Dokumenten-, Daten- und Kostenanalysen). Zudem wird anhand von zwei Fallstudien (Deutschland und Frankreich) gezeigt, wie das Kontroll-System im Bereich der Spirituosen in anderen Ländern organisiert ist.

Verschiedene Organe üben Aufsichts- und Kontrollfunktionen aus

Die neben der EAV wichtigsten im Aufsichts- und Kontrollbereich involvierten Akteure sind die Kantone (zuständig für den Vollzug des Lebensmittelgesetzes), die Eidgenössische Zollverwaltung (zuständig für die Abfertigung bei Einfuhr und Ausfuhr von alkoholhaltigen Erzeugnissen und zum Teil auch für die Erhebung der Alkoholsteuer) sowie die Mehrwertsteuerbehörde (Kontrollen von mehrwertsteuerpflichtigen Betrieben, welche Spirituosen produzieren oder damit Handel betreiben). Die EAV kooperiert zudem mit den Branchenorganisationen, insbesondere mit dem Schweizerischen Spirituosenverband, dem Schweizerischen Brennerverband und dem Schweizerischen Obstverband. Die EAV arbeitet ebenfalls mit dem Bundesamt für Gesundheit zusammen, welches auf Bundesebene für Prävention durch Information und Aufklärung federführend ist. Ein enger Kontakt wird auch mit der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme in Lausanne gepflegt. Dazu besteht eine Vielzahl von bilateralen, persönlichen Kontakten der EAV mit Bundesstellen, kantonalen Behörden, Dritten und dem Ausland, wobei der Informationsaustausch primär informell stattfindet.

Die Kontrollen der EAV sollen die vollständige Deklaration der Spirituosen sicherstellen

Bei der EAV sind die Ziele der Kontrollen schriftlich nicht festgehalten. Die Sicherstellung der vollständigen Deklaration und die damit zusammenhängende Vereinnahmung der Alkoholsteuer wird als wichtigstes Ziel angesehen. Damit soll sichergestellt werden, dass kein billiger bzw. unsteuerter Alkohol auf dem Markt kommt. Es zeigt sich, dass bei der Definition der Hauptziele der Kontrolltätigkeit präventive gesundheitspolitische Aspekte (u.a. Eindämmung, Reduktion oder Regelung des Konsums) gegenüber dem fiskalischen Aspekt als weniger wichtig erachtet werden. Ebenso wird die Höhe der Nachforderungen aus Kontrollaktivitäten nicht als wichtiger Massstab für die Wirksamkeit der Kontrollen betrachtet. Vielmehr geht es darum, anhand der Vorgaben die rechtliche Gleichbehandlung sicherzustellen. Ebenso soll die Gleichbehandlung bei der Auswahl der Kontrollfälle berücksichtigt werden. Dabei sollen keine Steuerpflichtigen davon ausgehen können, dass sie nie kontrolliert werden.

Bei der EAV werden 47 Personenstellen für Kontrollaktivitäten eingesetzt

Aktuell setzt die EAV 47 Personenstellen - d.h. 40% des Personals der EAV (ohne Alcosuisse, Auszubildende und Raumpflegerinnen) - für Kontrollaktivitäten ein. Die Personalkosten der Kontrollaktivitäten belaufen sich auf knapp 6 Mio. Franken. Die Schaffung der Organisationseinheit Kontrolle und Revision (Kore) als zentrale Kompetenzstelle für Kontrollen vor Ort wird von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) als richtig beurteilt. Damit Kore zielgerichtet und optimal eingesetzt werden kann, sollten nun aber die entsprechenden Grundlagen erarbeitet werden. Da in den nächsten Jahren diverse Pensionierungen anfallen, die kaum vollständig aufgefangen werden können, ist es wichtig, die Ressourcen auf der Basis einer klaren Strategie und eines entsprechenden Risikomanagements konkret zu planen und einzusetzen.

Landwirte und Kleinproduzenten binden einen wesentlichen Anteil der Kontrollressourcen



Diese beiden Produzentengruppen binden heute bei der EAV aus Sicht der EFK im Verhältnis zur Produktionsmenge und den Steuereinnahmen mit 40% der personellen Kontrollressourcen einen zu grossen Anteil. Ebenso binden diese beiden Produzentengruppen den grössten Anteil der Personalkosten für die Sachbearbeitung. Rund 87% der besteuerten Spirituosenmenge und somit auch der Einnahmen der EAV stammen aus den von den Steuerlagern in den Handel gebrachten Spirituosen und 8% der Menge wird direkt beim Import besteuert. Der Anteil des Steueraufkommens, der direkt bei der Produktion bei Landwirten, Gewerbeproduzenten und bei Kleinproduzenten anfällt, ist mit insgesamt 4.5% eher gering.

Ein grosser Anteil der Steuerpflichtigen wird heute kontrolliert

Mit dem heutigen Kontrollsystem wird ein grosser Anteil der zu kontrollierenden Steuerpflichtigen abgedeckt. So finden jährlich über 10'000 Kontrollen bei Produzenten und beim Handel vor Ort statt, die jährlich zwischen 0.5 bis 1.5 Mio. Franken an Fiskalnachforderungen und Bussen auslösen. Dieser, eher geringe Betrag, lässt darauf schliessen, das System der Steuererhebung funktioniert, ausreichend Kontrollen stattfinden und die seit länger bestehenden gesetzlichen Bestimmungen weitgehend eingehalten werden.

Der Umfang einer Kontrolle kann sehr unterschiedlich sein und hängt einerseits von der Art der Kontrolle und andererseits von der Einschätzung des Kontrolleurs bezüglich Risiken, Eindruck über den Betrieb, Produktionsvolumen oder anderen Gegebenheiten ab. Die Kontrollen vor Ort sind Stichprobekontrollen, werden in den meisten Fällen von einer Person alleine durchgeführt und basieren primär auf dem Brennbuch oder der Alkoholbuchhaltung des Betriebes. Wenn keine Unstimmigkeiten festgestellt werden, wird kein schriftlicher Bericht erstellt und die Kontrolle wird somit nicht dokumentiert.

Kontrollen sollten künftig vermehrt risikoorientiert erfolgen

Mit dem heutigen Auswahlverfahren werden verschiedene von der EAV definierte Risiken abgedeckt. Die Erkenntnisse aus Kontrollen werden indes einzelfallweise und nicht breit abgestützt benutzt, um entsprechende Schlussfolgerungen für künftige Kontrollen zu ziehen. Über die Steuerpflichtigen - zum Teil auch über Kontrollergebnisse - sind viele Daten in verschiedenen Datenquellen vorhanden, diese sind jedoch nicht zentral und elektronisch verfügbar. Was heute fehlt, ist die Vernetzung aller Daten und Datenquellen als Basis für eine umfassende Risikoanalyse. Im Anbetracht der immer weniger zur Verfügung stehenden Ressourcen im Kontrollbereich kommt der gezielten Auswahl der Prüffälle und deren Zuteilung auf die Kontrolleure eine wesentliche Bedeutung zu.

Die anstehende Gesetzesrevision ermöglicht Vereinfachungen und Einsparungen

In den vergangenen Jahren hat die EAV verschiedene organisatorische als auch ablauforientierte Veränderungen und Vereinfachungen im Bereich der Aufsicht vorgenommen, die sich zum Teil auch beim Steuerpflichtigen auswirkten. So wurden beispielsweise die Brennereiaufsichtsstellen laufend zusammengelegt und von über 2'000 auf heute 210 Personen reduziert. Dennoch besteht aus Sicht der EFK weiteres Potential für Vereinfachungen und somit auch Einsparungen bei der EAV, so z.B. beim System des steuerfreien Eigenbedarfs für Landwirte und der 30%-Steuerreduktion bei Kleinproduzenten. Dieses Potential gilt es im Rahmen der vorgesehenen Totalrevision des Alkoholgesetzes zu diskutieren. Unabhängig davon, welche Bundesstelle (EAV, Bundesamt für



Gesundheit oder Eidgenössische Zollverwaltung) schlussendlich mit der Federführung der Gesetzesrevision betraut wird, ist auf das vorhandene Fachwissen der EAV zurückzugreifen.

Enge Überwachung der Spirituosenproduktion in Deutschland und Frankreich

Anlässlich der Besuche in Deutschland und Frankreich hat die EFK festgestellt, dass die Spirituosenproduktion eng begleitet und überwacht wird. In beiden Ländern liegt die Zuständigkeit für die Erhebung der Spirituosensteuer und die Kontrolle der Produktion bei der Zollbehörde. Für die Kontrolltätigkeiten vor Ort werden teilweise für den Spirituosenbereich entsprechende Aussenprüfer und Steueraufsichtsbeamte ausgebildet. Die Zollorgane haben im Gegensatz zur Schweiz, wo die EAV gemäss Alkoholgesetz auch gesundheitspolitische Funktionen ausübt, keine diesbezüglichen Aufgaben und Kompetenzen. Insgesamt ist festzustellen, dass das Brennereiwesen und dessen Kontrolle in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland und Frankreich liberaler organisiert sind.

Die Evaluationsergebnisse führen zu fünf Empfehlungen

1. Die EAV soll anhand der zu erreichenden Ziele eine formelle Strategie für die Kontrollen vor Ort mit einem entsprechen Kontrollkonzept entwickeln. Dieses Konzept hat den Risikoüberlegungen vermehrt Rechnung zu tragen.
2. Die EAV soll eine verständliche und entwicklungsfähige Risikoanalyse mit entsprechendem Risikomanagement aufbauen. Mit einer Risikoanalyse steht der EAV ein Instrument zur Verfügung, mit dem gezielt auf den geplanten Abbau der personellen Ressourcen und die damit zusammenhängende sinkende Anzahl von Kontrollen reagiert werden kann.
3. Die EAV soll im Zusammenhang mit dem Abbau von Stellen - rund 20% hat die EAV in den nächsten 5 Jahren geplant - eine klare Abbau- und Verzichtplanung erarbeiten. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass gewisse Schwerpunktverschiebungen bei den Kontrollen vorgenommen werden müssen.
4. Die EFK unterstützt die geplante Totalrevision des Alkoholgesetzes. Dabei sind die Vereinfachungen bei Kleinproduzenten und Landwirten weiter zu verfolgen und das System des steuerfreien Eigenbedarfs für Landwirte grundsätzlich in Frage zu stellen sowie die 30%-Steuerreduktion bei Kleinproduzenten zu überdenken.
5. Die EAV soll abklären, mit welchen weiteren Kontrollorganen im Bereich des Alkohols die Zusammenarbeit bzw. der formalisierte Informationsaustausch zu stärken ist.

Die EAV begrüsst die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und wird - wenn inzwischen nicht bereits veranlasst - die entsprechenden Massnahmen zur Umsetzung einleiten.

Im Rahmen der Aufgabenverzichtplanung des Bundes läuft im Jahre 2007 das Projekt „Überprüfung der Bundesaufgaben im Bereich Alkohol“ unter der Leitung des Generalsekretariats des Eidgenössischen Finanzdepartements. Der Bericht der Arbeitsgruppe liegt seit Ende August 2007 vor. Der Grundsatzentscheid des Bundesrats über die Weiterausrichtung der Aufgaben der EAV soll noch im Jahr 2007 gefällt werden. Unabhängig des künftigen Entscheides über die Weiterausrichtung der EAV ist festzuhalten, dass die fachlichen Kompetenzen der EAV für die Steuererhebung zu berücksichtigen sind.