

Zur Entstehung der Weinhandelskontrolle in der Schweiz

von

Philippe Hunziker

In ihrem ersten Rechenschaftsbericht von 1946 hielt die Eidgenössische Weinhandelskommission (EWK) zu ihrer Entstehungsgeschichte fest, dass seit den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts die schweizerische Weinwirtschaft durch eine rückläufige Bewegung gekennzeichnet war. Auf dem Gebiete der Weinproduktion kam dies durch den Rückgang des Rebareals von 33 000 Hektaren auf 13 000 Hektaren zum Ausdruck, und zwar vor allem in den Kantonen der deutschen Schweiz. So war z. B. im Kanton Thurgau die Rebfläche von 1810 Hektaren im Jahre 1877 auf 139 Hektaren im Jahre 1929 zurückgegangen. Und trotzdem hatte der Weinbauer oft Mühe, sein Produkt im Herbst abzusetzen. Die Ursachen des Rückgangs waren mannigfacher Art. Neben der Abwanderung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in die Industrie, dem Einbezug von Rebflächen in die Bauzonen und dem Auftreten einer Anzahl neuer Rebkrankheiten hatte insbesondere die Zunahme des Importes, infolge der Umgestaltung der Verkehrsverhältnisse durch die Eisenbahn, dem Absatz des einheimischen Weines stark zugesetzt. Hierzu gesellte sich noch eine Absatzschrumpfung für den Wein im Allgemeinen, die wenigstens teilweise auf die veränderten Bedürfnisse der Konsumenten zurückzuführen war. Es schlichen sich aber auch allerhand Missbräuche ein. Im Besonderen fügten die ungesunde Überstellung des Weinhandels und die damit immer stärker hervortretende illoyale Konkurrenz, verbunden mit allerhand Qualitätsmissbräuchen, dem Berufsstand grossen Schaden zu.

Die Bestrebungen zur Sanierung des Weinabsatzes in der Schweiz reichen ebenfalls ins letzte Jahrhundert zurück. Vorerst galt der Kampf der Säuberung des schweizerischen Weinmarktes von Kunstwein und weinähnlichen Getränken. Die Zustände, die auf diesem Gebiete herrschten, kann man sich heute kaum mehr vorstellen. Unter der Bezeichnung "Wein" wurden damals den Konsumenten Getränke vorgesetzt, die mit vergorenem Traubensaft wenig oder gar nichts zu tun hatten. Am 29. Juni 1887 erhielt der Bundesrat durch eine im Nationalrat gestellte Motion den Auftrag, die Kunstweinfrage abzuklären und darüber Bericht zu erstatten. Am 26. Juni 1889 wurde der Bundesrat durch die Bundesversammlung eingeladen, "mit möglichster Beförderlichkeit einen Bundesratsbeschluss über den Weinhandel auszuarbeiten und den eidgenössischen Räten zu unterbreiten." Der Verein schweizerischer analytischer Chemiker gelangte ferner am 27. September 1890 in einer Eingabe an den Bundesrat, in welcher er den

Erlass eines eidgenössischen Lebensmittelgesetzes als in hohem Masse notwendig und wünschbar bezeichnete.

Das aufgrund dieser Bestrebung im Jahre 1905 erlassene Eidgenössische Lebensmittelgesetz enttäuschte aber die Kreise der Weinwirtschaft, weil es sich in Art. 54 mit dem Deklarationszwang für Lebens- und Genussmittelsurrogate begnügte und damit das vom reellen Weinhandel ausdrücklich geforderte absolute Kunstweinverbot verunmöglichte. Aufgrund einer Motion Fonjallaz im Jahre 1908 und einer Botschaft des Bundesrates vom 22. März 1910 wurde dieser Mangel dann durch den Erlass des Gesetzes betreffend das Verbot von Kunstwein und Kunstmost vom 7. März 1912 behoben.

Leider erwiesen sich aber weder die Bestimmungen der auf Grund des Lebensmittelgesetzes im Jahre 1909 erlassenen Verordnungen über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelverordnung), noch des Kunstweingesetzes als ausreichend für eine dauernde Sanierung der Weinwirtschaft. Die Fälle krasser Missbräuche mehrten sich besonders während des Weltkrieges 1914-1918 und in den darauf folgenden Nachkriegsjahren. Es wurden daher Mittel und Wege gesucht, um eine allseitig befriedigende Lösung zu erreichen. In einer Eingabe an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement vom 2. Oktober 1920 postulierte der Schweizerische Weinhändlerverband (SWHV) erstmals die Konzessionierung des Weinhandels.

Die Schwierigkeiten, welche sich diesem Postulat entgegenstellten, waren ausserordentlich gross. In der Folge wurde versucht, dasselbe über den Weg der Alkoholgesetzgebung durchzusetzen. Diesen Bestrebungen war ein teilweiser Erfolg beschieden, indem 1930 im neuen Verfassungsartikel 32quater eine Bestimmung aufgenommen wurde, welche den Bund ermächtigt, Vorschriften über den Handel mit Wein in Mengen von über 2 Liter zu erlassen. Am 3. März 1931 gelangte der SWHV erneut an den Bundesrat mit dem Begehren, im Alkoholgesetz Bestimmungen über die Ausübung des Handels mit Wein und die Konzessionspflicht des Weinhandels aufzunehmen. Die Behörden wünschten jedoch, die Vorschriften über die gebrannten Wasser und die übrigen alkoholhaltigen Getränke in zwei Gesetzen getrennt zu behandeln. Das letztere ist nie vorgelegt worden. Die interessierten Weinwirtschaftskreise liessen sich jedoch nicht entmutigen. In einer Eingabe des SWHV vom 26. Juni 1933 wurde erneut das Begehren für die Einführung der Bewilligungspflicht des Weinhandels gestellt.

Diese Eingabe war deshalb von besonderer Bedeutung, weil darin zum Ausdruck kam, dass die vorhandenen Missbräuche vorwiegend auf die ungenügende Wirksamkeit der lebensmittelpolizeilichen Vorschriften und deren praktische Anwendung zurückzuführen waren. Dies führte zur Erkenntnis, dass es sich bei der Konzessionierung des Weinhandels um eine lebensmittelpolizeiliche Frage handle, die aufgrund des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes zu lösen sei. Der damalige Chef der Sektion für Lebensmittelkontrolle beim Eidg. Gesundheitsamt, Prof. Dr. Werder, unterstützte diese Auffassung. Anlässlich der Konferenz vom 21. Februar 1934 mit dem Eidgenössischen Gesundheitsamt vertrat das Eidgenössische Justizdepartement den Standpunkt, die Konzessionierung des Weinhandels auf Grund des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes sei dann möglich, wenn diese zum Schutze der Gesundheit der Konsumenten und zur Verhütung von Täuschung im Verkehr notwendig sei.

Gestützt auf diese Vorarbeiten und im Einvernehmen mit dem damaligen Vize-Direktor der Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Dr. E. Feisst, wurden sodann am 20. Oktober 1937, in Verbindung mit den zuständigen Behörden, die endgültigen Richtlinien für die Konzessionierung des Weinhandels aufgestellt. Als Gegenleistung für die Konzessionierung wurde die obligatorische Buch- und Kellerkontrolle in Aussicht genommen. Unter dem Titel "Neuordnung der schweizerischen Weinwirtschaft" nahm der Zentralsekretär des Schweizerischen Weinhändlerverbandes, Fürsprecher O. Lüschtg, im Jahre 1939 in umfassender Weise Stellung zu diesen Problemen. Sowohl die Richtlinien von 1937 wie die erwähnte Abhandlung dokumentierten unzweideutig, dass die Lösung dieser Fragen nur in Zusammenarbeit aller interessierten Kreise möglich sei. Auf dieser Grundlage begannen im Jahre 1940 die Verhandlungen der zuständigen Behörden mit den an der Weinwirtschaft interessierten Kreisen, welche nach zahlreichen Sitzungen im Bundesratsbeschluss über die Ausübung des Handels mit Wein vom 12. Juli 1944 ihren Abschluss fanden.

Nach rund 5-jähriger Tätigkeit hatte die Kommission 1950 alle der Bewilligungspflicht unterstehenden Betriebe kontrolliert und die einstmals teilweise chaotischen Zustände im Griff. Im Bericht des fünften Geschäftsjahres konnte im August 1950 festgestellt werden, dass die Zahl gravierender Verfehlungen bei den seit 1945 kontrollierten 2135 Betrieben im Durchschnitt pro Jahr 7,1% betrug. Nach einem Höhepunkt im Geschäftsjahr 1946/1947, als über 11% der kontrollierten Betriebe verzeigt werden mussten, ging diese Zahl zurück. Zum Vergleich mögen die Zahlen der Periode 1987-1991 dienen. In diesem Zeitraum wurden 4498 Kontrollen

erledigt, wovon 233 zu einer Verzeigung führten. Das sind durchschnittlich 5,2%. Diese Zahl schwankt naturgemäss von Jahr zu Jahr. 1991 wurden von 968 Kontrollen 60 an die zuständigen kantonalen Behörden verzeigt; das sind 6,2%. Entscheidend ist, dass trotz seit 1976 kontinuierlich steigender Bewilligungsinhaberzahl und entsprechender Zunahme der Kontrollen pro Jahr der Prozentsatz an Verzeigungen nicht zunahm. Die Verfehlungen blieben mit anderen Worten auf tiefem Niveau stabil. Die Ziele der Gründerväter konnten 1992 zum 100jährigen Jubiläum des SWHV als erreicht bezeichnet werden. Neun Jahre später, im Jahre 2001, kamen aus 974 Kontrollen 12 Fälle zur Verzeigung. Dieser markante Rückgang ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass in dieser Zeit die Zahl der mit Offenweinen arbeitenden Betriebe stark abgenommen hat.

Im Jahr 1992 nahm das Parlament nach 18jährigen Vorbereitungsarbeiten ein neues Lebensmittelgesetz an. Darin wurde den gewandelten Gesetzgebungs- und Gewaltenteilungsgrundsätzen folgend von einer generellen Kompetenzdelegation an die Exekutive zur Detailregelung abgesehen. Der Artikel 54 des alten Lebensmittelgesetzes, welcher dem Bundesrat freie Hand gab, auf dem Verordnungsweg die zur Erreichung der Ziele des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, wurde ersatzlos gestrichen. Die Folgen für die Weinhandelskontrolle waren in rechtlicher Hinsicht gravierend. Mit dem Inkrafttreten des neuen Lebensmittelgesetzes am 1. Juli 1995 entfiel die Gesetzesgrundlage für die Verordnung über den Handel mit Wein, welche 1959 den Bundesratsbeschluss von 1944 abgelöst hatte.

Die Weinhandelskontrolle musste auf eine neue Rechtsgrundlage abgestützt werden, was Mitte der 90er Jahre nicht ganz einfach war. Der mit der Unterzeichnung der Verträge von Marrakesch zum Abschluss der Uruguay-Runde für eine neue Welthandelsordnung einhergehende Geist der Liberalisierung wollte auch diese Kontrolle abschaffen. Es bedurfte einer bedingungslosen, praktisch einstimmigen Stellungnahme der betroffenen Weinhändler, um die Behörden von diesem Ansinnen abzubringen.

Die neue Rechtsgrundlage wurde im Landwirtschaftsrecht geschaffen. Mit der Änderung des Rebbaubeschlusses (RBB) vom 21. Juni 1996 hat der Gesetzgeber aber die Einschränkungen für die Berechtigung, den Weinhandel auszuüben, gestrichen. Die Forderung und der Nachweis spezieller Fachkenntnisse entfielen, ebenso wurde die Abhängigkeit der Tätigkeit vom Vorliegen einer Bewilligung aufgelöst. Die Bewilligung wurde ersatzlos abgeschafft. Marktzutritt als Weinhändler hat seit dieser Revision jede Person unter der Voraussetzung eines - unabhängig vom erzielten Geschäftsumsatz - vorzunehmenden Handelsregistereintrags und der Meldepflicht beim Kontrollorgan. Diese Regelung trat am 1. Juli 1997 in Kraft.

Das neue Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 übernahm im Wesentlichen die Regelung des RBB, sodass die Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein vom 28. Mai 1997 über eine klare Gesetzesgrundlage verfügte. Die Rechtmässigkeit des Kontrollorgans und seiner Finanzierungsregelung wurde vom Bundesgericht in einem Pilotentscheid vom 17. September 2002 denn auch klar bestätigt (BGE 2A.285/2002).

Die Selbsteinkellerer oder Eigenproduzenten

Seit der Einführung der Authentizitätskontrolle beim Weinhandel im Jahre 1945 waren in der Schweiz die Produzenten von Wein, die ausschliesslich ihr Eigengewächs verkaufen, von der Kontrolle durch die EWK befreit.

Diese Befreiung ist auf den 1930 in die Bundesverfassung aufgenommenen Artikel 32 quater Abs. 4 zurückzuführen. Er besagte, dass die Produzenten von Wein, Obstwein und Most ein Recht auf Handel in Mengen von 2 und mehr Litern ohne Handelsbewilligung und ohne Gebührenabgabepflicht haben.

Gründe für diese Bestimmung sind zumindest teilweise aus der Entstehungsgeschichte ersichtlich. Wie dem Wortlaut zu entnehmen ist, ging es 1930 in erster Linie um die verkaufte Menge. Die Gastwirte, Haupturheber dieser Verfassungsbestimmung, setzten sich anno dazumal gegen rückläufige Absätze und unliebsame Konkurrenz zur Wehr. Das erklärt, weshalb der Kleinhandel (bis 2 Liter) von der Befreiung ausgenommen wurde.

Wie schon zuvor konnte der Bundesrat auch 1997 Ausnahmen und Erleichterungen von den allgemein gültigen Bestimmungen für Eigenproduzenten vorsehen, wenn sie ausschliesslich die eigenen Produkte Endverkäufern und Endverbrauchern veräussern (Art. 23b Abs. 3 lit. a RBB).

Mit dem Wortlaut von Art. 5 lit. a VO Kontrolle des Handels mit Wein vom 28. Mai 1997 hat der Bundesrat diese Ausnahme einschränkungslos gewährt. Damit unterlag weiterhin eine bedeutende Menge der schweizerischen Weinproduktion keiner Authentizitätskontrolle in der letzten, entscheidenden Bereitungsphase vor der Vermarktung.

Gemäss der Erhebung des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 1991 wurden die in der Schweiz produzierten Trauben damals wie folgt verwertet: Genossenschaften 34,9%, privater Weinhandel 30,3% und Produzenten 34,8% (K. Pfenninger: Erste schweizerische Rebbauzählung, in Schweiz. Zeitschrift für Obst- und Weinbau 129, 1993, S. 632).

Auch eine interne Erhebung der EWK über den Jahrgang 1999 führte zum Schluss, dass rund ein Drittel der schweizerischen Weinproduktion in der Weinbereitungsphase einer Authentizitätskontrolle entging.

In einer Zeit, die den Schutz der Konsumenten vor Irreführung und Täuschung sowie den Schutz geographischer Bezeichnungen bei Agrarprodukten hochhält, stellte die uneingeschränkte Befreiung der Eigenproduzenten eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung dar. Sie war überdies wettbewerbsverzerrend, da die der Kontrolle unterstellten Betriebe die Kontrolle finanzieren müssen. Gegenüber dem Ausland, namentlich der EU als Hauptabnehmerin von Schweizer Weinen, wäre diese Freistellung stichhaltig wohl kaum zu begründen gewesen.

Im Zuge der Umsetzung des Abkommens mit der Europäischen Union von 1999 wurde diese Sonderstellung abgeschafft. Seit dem 1. Juni 2002 unterstehen alle Weinproduzenten entweder der EWK oder einer gleichwertigen kantonalen Kontrolle.

Organisationsform

Bei der Errichtung der Weinhandelskontrolle im Jahre 1945 übernahm der Staat eine neue Aufgabe, für welche die entsprechenden Fachkenntnisse in der Verwaltung selber nicht vorhanden waren. Wie oft in solchen Fällen wurde eine ausserparlamentarische Kommission geschaffen. Deren Mitglieder, allesamt Vertreter der an der Weinwirtschaft interessierten Kreise, brachten die speziellen Kenntnisse ein. Auf diese Weise wurde der Sachverstand von Fachpersonen für die Allgemeinheit nutzbar gemacht. Die Organisationsform ‚ausserparlamentarische Kommission‘ mit permanenter Geschäftsstelle blieb für die EWK während sechs Jahrzehnten unangetastet.

Im Rahmen der Verwaltungsreform 2005–2007 liess der Bundesrat eine Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes vornehmen. Mit Beschluss vom 5. Juli 2006 entschied er, die Anzahl dieser Kommissionen um 30% zu reduzieren. Obwohl die Eidgenössische Weinhandelskommission stets durch die kontrollierten Betriebe finanziert worden war und dem Bund daher keine Kosten entstanden, entschied die damalige Departementsvorsteherin deren Auflösung. Da die Branche entschieden für die Weiterführung der Kontrolle im Weinhandel eintrat, wurde Ende 2008 die privatrechtliche Stiftung Schweizer Weinhandelskontrolle (SWK) gegründet. Trägerschaft sind acht Verbände der Weinwirtschaft. Sie delegie-

ren je ein Mitglied in den Stiftungsrat und benennen eine Ersatzperson. Als Präsident amtiert eine nicht aus der Weinwirtschaft stammende Persönlichkeit. Seit dem 1. Januar 2009 sichert der Stiftungsrat die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Kontrolle. Er wird in seinen Aufgaben durch je einen Experten des Bundesamtes für Landwirtschaft und des Amtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen sowie der kantonalen Vollzugsorgane unterstützt. Die Kontrollen selber werden unabhängig vom Stiftungsrat durch die Organe der Geschäftsstelle durchgeführt.

Juli 2015