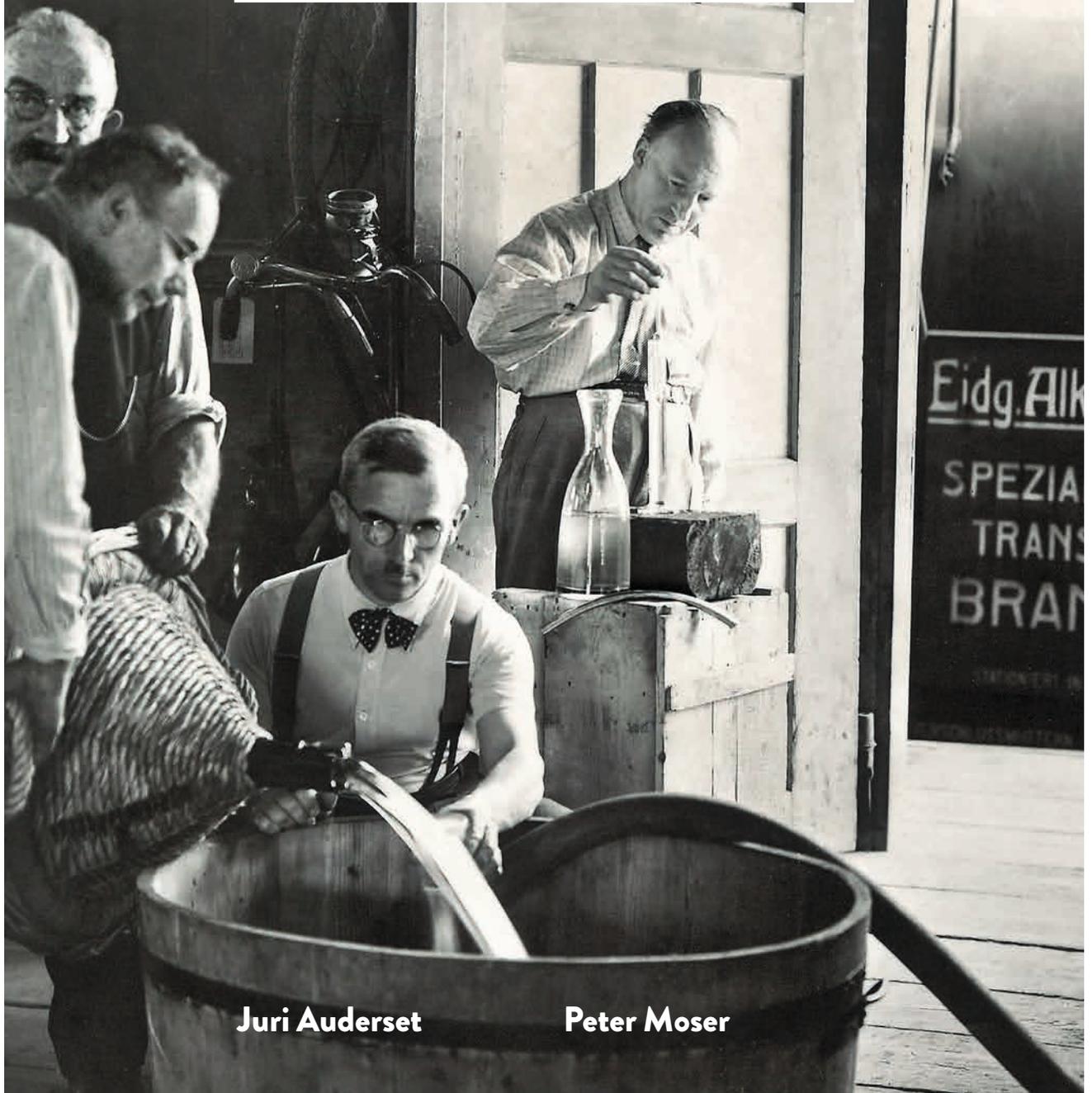


# RAUSCH & ORDNUNG

Eine illustrierte Geschichte der Alkoholfrage,  
der schweizerischen Alkoholpolitik und der  
Eidgenössischen Alkoholverwaltung (1887–2015)



Juri Auderset

Peter Moser

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>9</b>		
<b>Einleitung</b>	<b>10</b>		
<b>1. Von der Alkoholfrage zur Alkoholordnung (1848–1890)</b>	<b>18</b>		
1.1 Alkoholfrage als Teil der sozialen Frage	20		
1.2 Statistische Vermessung der Alkoholfrage	26		
1.3 Kantone oder Bund: Wer soll eingreifen?	30		
1.4 Ein staatliches Monopol als Lösung?	36		
1.5 Bund und Brenner organisieren sich	42		
		<b>2. Verwissenschaftlichung, Bekämpfung und Versorgung (1890–1914)</b>	<b>48</b>
		2.1 Der medizinisch-wissenschaftliche Blick	50
		2.2 Abstinenzbewegung im internationalen Kontext	56
		2.3 Alkoholversorgung des Industriesektors	64
		2.4 Umstrittenes Verwaltungshandeln und Alkoholzehntel	70
		2.5 Das (vorläufige) Ende der grünen Fee	76
		<b>3. Integration der Alkoholfrage in die neue Ernährungspolitik (1914–1945)</b>	<b>82</b>
		3.1 Ernährungspolitischer Paradigmenwechsel im Ersten Weltkrieg	84
		3.2 Auf der Suche nach einer neuen Alkoholordnung	92
		3.3 Ein EAV-Vertrauensmann in jeder Gemeinde	100
		3.4 Süßmost statt Schnaps	110
		3.5 Alkoholpolitik und Kriegswirtschaft	118

#### **4. Alkoholpolitik in der Konsumgesellschaft (1945–1980) 126**

- 4.1 Vom Elendstrinken zum Wohlstandstrinken? 128
- 4.2 Massenmedien im Dienst der Alkoholpolitik 136
- 4.3 Konzessionierung, Kontrolle und Konfiskationen 144
- 4.4 Obstbäume fällen und Pausenäpfel propagieren 152
- 4.5 Alkoholpolitik als Präventionspolitik 162

#### **5. Alkoholpolitische Umbrüche und die grosse Ernüchterung (1980–2015) 168**

- 5.1 Alkoholpolitische Orientierungskrisen 170
- 5.2 Beginn der institutionellen Zerstückelung 178
- 5.3 Globalisierung, Handelsliberalisierungen und das neue EAV-Profil 184
- 5.4 Liberalisierungsschritte im Ethanolhandel und Entstehung von Alcosuisse 190
- 5.5 Bestrebungen zur Totalrevision des Alkoholgesetzes (2004–2015) 198
- 5.6 Epilog 206

#### **Schlussbetrachtungen 208**

#### **Anhang 214**

- Abkürzungsverzeichnis 216
- Chronologie 217
- Alkoholpolitisch relevante Abstimmungen (1885–2015) 220
- Statistischer Anhang 221
- EAV-Direktoren 224
- Personenregister 225
- Endnoten 227
- Quellenverzeichnis und Bibliografie 235
- Abbildungsverzeichnis 243
- Glossar 245

# Einleitung

Nachdem sich Edmund Wilhelm Milliet, der erste Direktor der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, während gut eines Jahrzehnts intensiv mit der Alkoholfrage auseinandergesetzt hatte, fasste er seine Erfahrungen in folgenden Worten zusammen: «In der Tat erscheint der Alkoholismus in jeweilen anderer Betrachtung, je nachdem wir den Verbrauch gebrannter Wasser bei Kindern oder Erwachsenen, bei Frauen oder Männern, bei Reichen oder Armen, bei Gesunden oder Kranken ins Auge fassen; je nachdem es sich um reine oder unreine, um starke oder schwache Spirituosen, um grosse oder kleine Dosen, um öfters wiederholten oder um gelegentlichen Trunk handelt; je nachdem der Konsum im Norden oder Süden, in der Stadt oder auf dem Lande, im Wirtshaus oder im Privathaus statt hat; je nachdem andere Genussmittel und Genüsse ihre Wirkungen mit denen des Alkohols verknüpfen oder nicht; je nachdem die Beweggründe des Trunks in körperlicher oder geistiger Misere oder in den Erschöpfungen harter Arbeit, in den Aufregungen des modernen Erwerbs- und Verkehrslebens liegen; je nachdem die Getränke in ruhiger Beschaulichkeit genossen oder in Hast heruntergeschüttet werden; je nachdem die Branntweinflasche von der Sonne des Tags oder von der trüben Mitternachtslampe einer verrufenen Kneipe beschienen wird.»<sup>1</sup>

In der Alkoholfrage, so lassen sich Milliets Beobachtungen zusammenfassen, widerspiegeln sich Widersprüche und Konfliktlinien moderner industriekapitalistischer Gesellschaften, sym-

bolische Bedeutungen, kulturelle Wahrnehmungen und soziale Praktiken des Trinkens. Ganz offensichtlich spielen dabei Klassen-, Geschlechter- und Generationenverhältnisse eine zentrale Rolle. Wie Alkohol betrachtet und beurteilt wird, hängt stark vom Wandel der Arbeits- und Erwerbsformen ab, von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, von den Veränderungen des medizinischen, chemischen und toxikologischen Wissens über den Alkohol, von der Wahrnehmung sozialer Norm und Devianz, von den kollektiven Bedrohungsgefühlen oder von der Einbettung des Trinkens in die soziale Alltagskultur. Ob der Alkohol als Gift oder Genussmittel, als Ersatz für Nahrungsmittel oder Medizin, als Sorgenbrecher oder Aufputzmittel, als toxischer Suchtstoff oder als Schmiermittel zur Bildung von Gruppenidentitäten, als Medium zur Steigerung der Geselligkeit oder als Schritt zum sozialen Abstieg betrachtet wird; ob der Alkoholkonsum durch die Brille des «Elends- und Problemtrinkens» sorgenvoll wahrgenommen wird oder als «Entspannungs- und Belohnungstrinken» in sozial akzeptabler Form erscheint – all dies wurde zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichen Handlungskontexten immer wieder neu beurteilt.<sup>2</sup> «Die» Alkoholfrage gibt es deshalb nicht, sie ist vielmehr eine wandelbare, soziokulturelle Konstruktion. Die Betrachtungen, Deutungen und Beurteilungen des Alkoholkonsums und seiner Folgen sind nicht nur vielfältig und umstritten, sie verändern sich ganz offensichtlich auch im Verlauf der Zeit immer wieder.



und kulturellen Bedeutungen dieser Substanz stritten. So betrachtet, entpuppt sich der Alkohol als eine vielschichtige Substanz, die sich den jeweiligen Lösungsvorschlägen und den daraus abgeleiteten Regulierungsregimes gleich wieder zu entziehen droht. Um in Gusfields Bildsprache zu bleiben: Die Produktionsformen, Konsumpraktiken, Trinkmotive und kulturellen Deutungen des Alkohols traten oft über die Ufer der regulatorischen Flussbette und bildeten neue, mithin unvorhersehbare Flussläufe, die staatliche und zivilgesellschaftliche Institutionen wiederum neu zu kanalisieren versuchten. Diese Dynamik gilt es in einer Geschichte der Alkoholfrage vom 19. bis ins 21. Jahrhundert zu erkunden.

Aus diesem Grund erschöpft sich eine Geschichte der Alkoholpolitik nicht in den gesetzlichen Rahmenbedingungen und im staatlichen Ordnungshandeln. Die Bedeutung der alkoholpolitischen Massnahmen lässt sich nur in ihren Wechselwirkungen mit gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und mentalen Veränderungsprozessen fassen.

Wenn im Folgenden mit der 1887 gegründeten Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) ein zentraler Akteur der schweizerischen Alkoholpolitik in den Fokus gerückt wird, dann geschieht dies weniger, um eine klassische Institutionengeschichte zu schreiben, sondern um die Sozial- und Kulturgeschichte der Alkoholfrage in der Schweiz durch das Prisma jener Institution zu betrachten, die während mehr als hundert Jahren eine zentrale Rolle in ihrer Regulierung spielte und in der Mitte eines Netzes alkoholpolitischer Akteure und Organisationen stand.

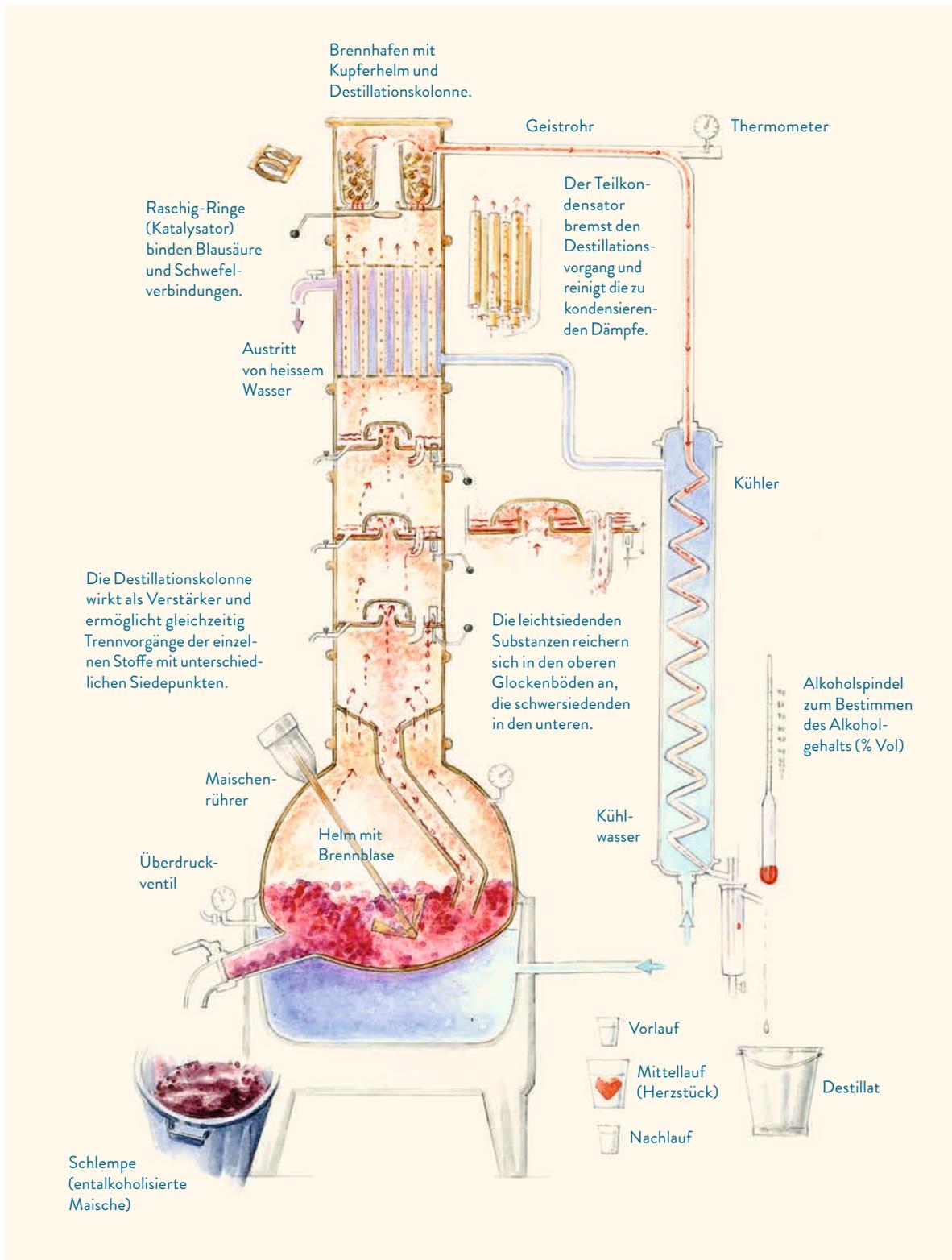
### **Alkoholpolitische Konjunkturen im «langen 20. Jahrhundert»**

In diesem Buch werden zentrale Aspekte der Alkoholpolitik in ihren Zusammenhängen mit den sich wandelnden gesellschaftlichen Wahrnehmungen und Problematisierungen der Alkoholfrage thematisiert. Dabei lassen sich über das «lange 20. Jahrhundert»<sup>5</sup> hinweg gesehen drei wesentliche Entwicklungsphasen ausmachen:

- eine in den 1880er-Jahren einsetzenden Periode, in welcher die Alkoholfrage vor allem als Teil der sozialen Frage diskutiert wurde und zur Herausbildung einer bundesstaatlichen Alkoholpolitik führte;
- eine mit dem Ersten Weltkrieg beginnende, bis in die 1980er-Jahre dauernde Zeitspanne, in welcher die bisherigen alkoholpolitischen Massnahmen in die neue Ernährungs-, Agrar- und Gesundheitspolitik integriert und in enger Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren massiv ausgebaut wurde;
- eine sich in den 1980er-Jahren herausbildende Periode, in welcher die Alkoholpolitik wieder aus ihren ernährungs- und agrarpolitischen Zusammenhängen herausgelöst und die Tätigkeiten der EAV schrittweise auf fiskal- und handelspolitische Handlungsfelder reduziert wurden.

### **Soziale Frage und Entstehung einer bundesstaatlichen Alkoholpolitik (1880–1914)**

In der ersten Phase wurde die Alkoholfrage vor allem im Kontext der sozialen Frage thematisiert und mit sozialwissenschaftlichen und medizinischen Instrumenten auf Bundesebene zu lösen versucht (Kapitel 1 und 2). Temperenz- und Abstinenzbewegungen rüsteten sich mit neuen wissenschaftlichen und medizinischen Konzepten und begannen, die als «Kartoffelschnapspest» wahrgenommenen Formen des Alkoholkonsums der ländlichen Unterschicht und der Fabrikarbeiterschaft als Krankheit und Sucht darzustellen. Eine umfassende statistische Erhebung der Bundesverwaltung legte das nötige empirische Fundament für eine Regelung auf Bundesebene. Nach heftigen Debatten setzte sich 1885 das Regulierungsmodell eines Alkoholmonopols durch, das versprach, die vielseitigen Anliegen konstruktiv zu integrieren. Die 1887 gegründete Alkoholverwaltung setzte beim Trinkalkohol auf eine Politik der Mässigung durch ein Verbot des Brennens von Kartoffeln



E2 Brenninstallation und Destillationsvorgang auf einen Blick.

und Getreide und beim Industriealkohol auf eine sichere Versorgung durch die Organisation von Importen. Der auf die Spirituosen fokussierte Blick prägte die schweizerische Alkoholpolitik während der folgenden hundert Jahre; gegorene Alkoholika wurden von den Behörden lange Zeit kaum problematisiert. Anders als es ihre Bezeichnung suggeriert, verwaltete die EAV denn auch nur die gebrannten Wasser, nicht aber gegorene alkoholische Getränke wie Bier und Wein. Verursachte die Alkoholpolitik des Bundes zum Teil heftige Konflikte, so förderte sie gleichzeitig auch strukturbildende Formen der Kooperation mit den Kantonen, den Produzenten gebrannter Wasser, der Abstinenzbewegung sowie führenden Akteuren der schweizerischen Industrie. Die zuerst kantonale und dann nationale Prohibition des Absinths bildete ab 1910 und für knapp hundert Jahre denn auch eher eine Ausnahme in der schweizerischen Alkoholpolitik.

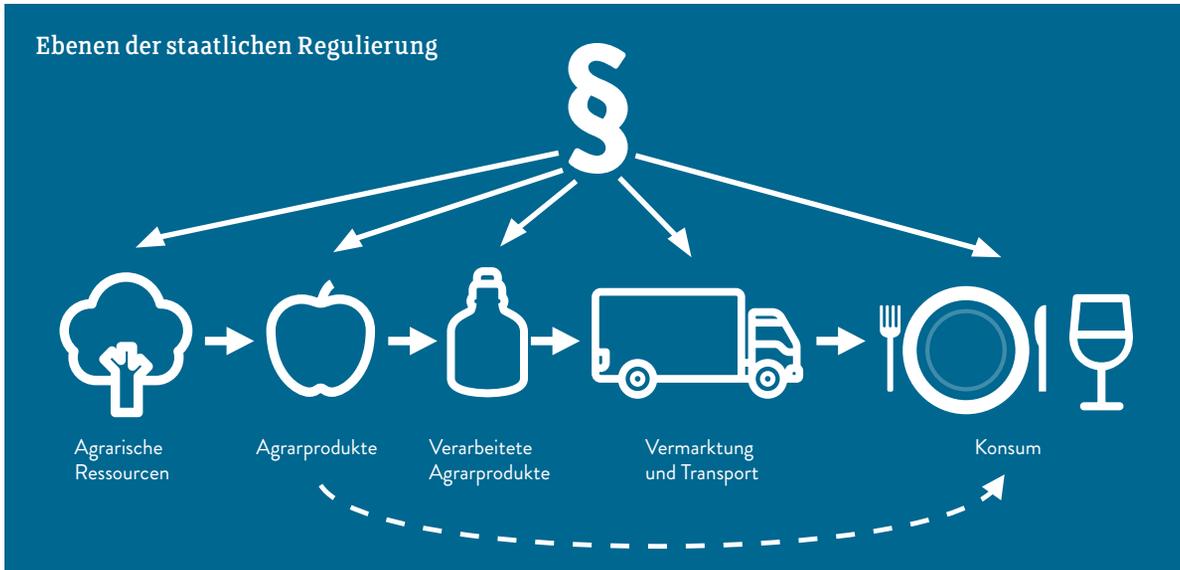
#### **Alkoholpolitik als Teil der Ernährungspolitik (1914–1980)**

Vom Ersten Weltkrieg bis in die 1980er-Jahre wurde die Alkoholpolitik schrittweise auf alle Spirituosen ausgeweitet und zu einem integralen Bestandteil der Ernährungs-, Agrar- und Gesundheitspolitik (Kapitel 3 und 4). In dieser Phase versuchten staatliche Institutionen und private Akteure, die agrarischen Produkte, welche am Anfang fast jeder Alkoholherstellung stehen, aus gesundheits- und versorgungspolitischen Gründen Ernährungszwecken zuzuführen, anstatt aus ihnen Schnaps zu brennen. Die Förderung der Nutzung von Kartoffeln, Obst und Beeren zu Ernährungszwecken war eine bemerkenswerte «Besonderheit» der schweizerischen Alkoholpolitik, der es in dieser Zeit gelang, immer mehr private Akteure in ihre Bestrebungen zu integrieren.<sup>6</sup> Gesunde Ernährung von Tafelobst anstatt gesundheitsschädliches Trinken von gebranntem Mostobst forderten und förderten die EAV, Agronomen, Ernährungswissenschaftler und Sozialreformer nun gemeinsam. Weil sie sich zugleich einig waren, dass die dezentrale Produktion von Kernobstbranntwein stärker reguliert, kontrolliert und verringert werden

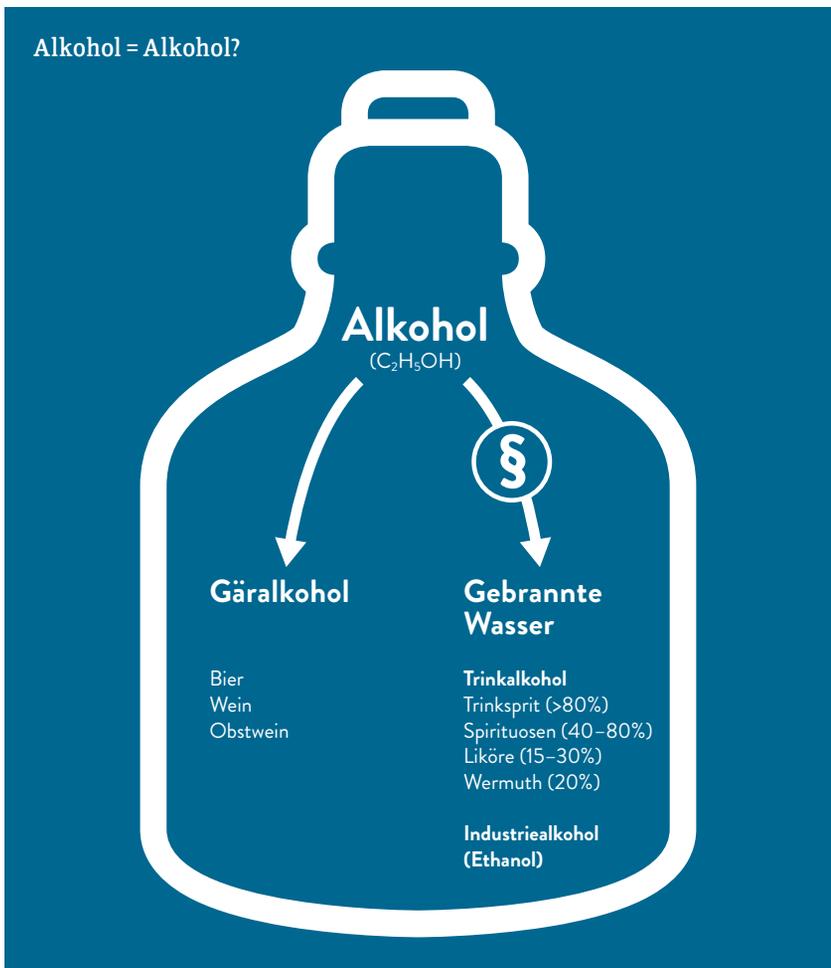
sollte, konnten jetzt auch Brüche gekittet und Gräben überbrückt werden, die in der ersten Phase zwischen der Alkoholverwaltung, den Kantonen und der Abstinenzbewegung aufgebrochen waren. Diese Annäherung erfolgte jedoch keineswegs linear, sondern in einem zuweilen heftig umstrittenen politischen Ringen, das zu Beginn der 1930er-Jahre zu einer neuen Alkoholgesetzgebung führte, der die Stimmberechtigten erneut zustimmten.

Mit dem neuen Verfassungsartikel von 1930 und dem Alkoholgesetz von 1932 erhielt die Politik der Regulierung und Förderung eine neue Legitimation und die EAV einen sprunghaften Bedeutungsgewinn im Alltagsleben vieler Menschen. Die EAV war nun überall. Sie kontrollierte die im Voralpen- und Juragebiet besonders zahlreichen Hausbrennereien und kaufte so viele Brennapparate wie möglich auf; sie verhalf im Berggebiet und in den Städten Minderbemittelten zu verbilligtem Obst und förderte im Mittelland den Anbau von Speisekartoffeln und Tafelobst durch Kochkurse, Ausstellungen und Fällaktionen von Feldobstbäumen, um zu verhindern, dass deren Früchte zu Schnaps gebrannt wurden. Mit Abstinenzorganisationen und Wissenschaftlern führte sie umfangreiche Aufklärungs- und Informationskampagnen zur Eindämmung des Alkoholkonsums durch und setzte dabei auf die gleichen neuen Massenmedien wie die Alkoholindustrie.

Parallel zu diesem in der Nachkriegszeit verstärkten institutionellen Ausbau veränderten sich im Rahmen des steigenden materiellen Lebensstandards breiter Bevölkerungskreise auch die Trinkkulturen. Das lange beklagte «Elendstrinken» von Schnaps wurde durch das sozial besser akzeptierte «Wohlstandstrinken» neuer, primär importierter alkoholischer Getränke wie Whisky, Rum oder Liköre überlagert, für deren Regulierung die EAV jedoch kaum Kompetenzen hatte. Gleichzeitig verschob sich die wissenschaftliche und behördliche Thematisierung der Alkoholfrage hin zu neuen Risiko-, Präventions- und Gesundheitskonzepten, mit



<sup>E3</sup> Die Alkoholordnung umfasst nicht nur das Produkt und seinen Konsum, sondern auch die Herstellungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsprozesse. Das eröffnete der EAV zahlreiche, sich immer wieder verändernde Tätigkeitsfelder und Regulierungsmöglichkeiten.



<sup>E4</sup> Schweizer Besonderheit: Nur gebrannte Wasser unterliegen dem Alkoholgesetz, obwohl gegorene und destillierte Alkoholika sich nur bezüglich Produktionsart, nicht aber chemisch unterscheiden.

denen sich vor allem andere Verwaltungseinheiten wie das Bundesamt für Gesundheit zu beschäftigen begannen.

### **Entflechtung der Alkoholpolitik im Kontext der Handelsliberalisierungen (1980–2015)**

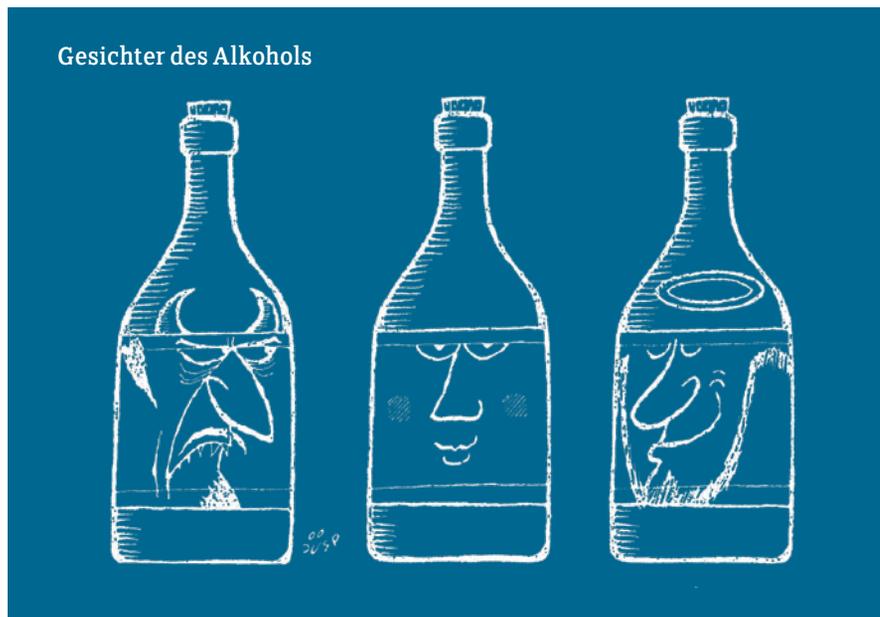
In den 1980er-Jahren wurden die Zeichen einer alkoholpolitischen Orientierungskrise unübersehbar. Die Alkoholfrage wurde in den gesellschaftlichen Wahrnehmungsmustern nun kaum mehr in ihrem ernährungs- und agrarpolitischen Zusammenhang betrachtet, der das Ordnungshandeln der Alkoholverwaltung seit der Zwischenkriegszeit charakterisiert hatte. Gleichzeitig kam es im Zuge der allgemeinen Verwaltungsreformen zu Reorganisationen der alkoholpolitischen Zuständigkeiten. Die Abteilungen für Obst und Kartoffeln der EAV kamen ins Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), und weite Teile der gesundheits- und präventionspolitischen Bereiche wurden ins Bundesamt für Gesundheit (BAG) transferiert. Parallel dazu wälzten die neuen Trinkkulturen und die in den 1990er-Jahren abgeschlossenen Freihandelsabkommen die internationalen Spirituosenmärkte derart grundlegend um, dass viele alkoholpolitische Massnahmen, welche im nationalstaatlichen Rahmen entwickelt und durchgesetzt worden waren, hinfällig wurden. Damit wurden auch die Grenzen der schweizerischen Alkoholordnung sichtbar, die weiterhin fast ausschliesslich auf die Regelung und Reduktion der Spirituosen ausgerichtet blieb, obwohl die gegorenen Getränke Bier und Wein mittlerweile mehr als vier Fünftel des gesamten Alkoholkonsums ausmachten. Die daraus resultierenden Probleme verstärkten die Bestrebungen für eine grundlegende Umstrukturierung der nun weitgehend auf ihre fiskalpolitischen Instrumente und ihre Aufgaben der Marktaufsicht reduzierten Alkoholverwaltung. Die Legitimität für eine selbstständige Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit wurde so dünn, dass sich eine Auflösung der EAV respektive ihre Integration in die zentrale Bundesverwaltung abzuzeichnen begannen. Mit einer Totalrevision des Alkoholgesetzes von 1932 hofften die Akteure,

eine Klärung der Verhältnisse herbeiführen zu können. Doch scheiterten diese Erwartungen 2015 nicht zuletzt daran, dass die alkoholpolitischen Handlungsspielräume innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens so eng geworden waren, dass für die hohen und zugleich stark divergierenden Erwartungen keine kompromiss- und tragfähige Lösung mehr gefunden werden konnte.

### **Illustrierter «essai de synthèse»**

Dieses Buch entspricht in etwa dem, was in der französischen Geschichtsschreibung ein «essai de synthèse» genannt wird.<sup>7</sup> Auf der Grundlage der existierenden Forschungsliteratur und Recherchen in Archivbeständen wichtiger alkoholpolitischer Akteure wird eine historische Interpretation des Zusammenhangs von Alkoholfrage und Alkoholpolitik in der Schweiz von der Mitte des 19. bis zum beginnenden 21. Jahrhundert präsentiert. In diesem reich illustrierten Überblickswerk skizzieren wir die aus unserer Sicht zentralen Entwicklungslinien und Paradigmenwechsel der gesellschaftlichen Problematisierung und politischen Regulierung der Alkoholfrage und interpretieren deren Zusammenhänge vor dem Hintergrund der Sozial- und Kulturgeschichte des langen 20. Jahrhunderts. Fokussierten sich die bisherigen Forschungsbeiträge zum Thema Alkohol stark auf den Konsum, die medizinhistorische Seite der Alkoholfrage sowie die Abstinenzbewegung,<sup>8</sup> so werden hier auch die bisher vernachlässigten, für die schweizerische Variante der Alkoholpolitik jedoch besonders charakteristischen Produktions- und Regulationsdimensionen thematisiert. Dadurch werden sowohl die Wechselwirkungen zwischen den Produktions- und Konsumdynamiken als auch die Besonderheiten der schweizerischen Alkoholpolitik besser erkennbar.

Allerdings können im Rahmen eines solchen Buches viele diskussionswürdige Aspekte der Alkoholfrage nur am Rande oder gar nicht diskutiert werden. Wie jeder historische Forschungsprozess gleicht auch unser Ansatz einem Blick durch die Linse einer Kamera: Vieles wird dadurch



<sup>E5</sup> Die Beurteilung des Alkohols hängt nicht nur von der Perspektive ab, aus der er betrachtet wird, sondern ändert sich auch im Verlauf der Zeit immer wieder.

schärfer und in den Konturen deutlicher, aber zugleich ist das Gesehene und Beschriebene immer perspektivisch gebrochen, verschwimmt an den Rändern und drängt anderes aus dem Blickfeld, wie der Film- und Geschichtstheoretiker Siegfried Kracauer festhielt.<sup>9</sup> Im Bewusstsein über diese «Standort- und Perspektivengebundenheit»<sup>10</sup> unseres Ansatzes veröffentlichen wir parallel zur gedruckten eine digitale Edition, welche zusätzliche Quellenmaterialien zur Geschichte der Alkoholfrage und Alkoholpolitik in der Schweiz enthält. Die Beschäftigung mit den in der digitalen Edition veröffentlichten Quellen ermöglicht es Interessierten, zusätzliche Aspekte zu thematisieren, andere Fragen zu stellen und neue Interpretationen zu entwickeln. Die digitale Quellenedition versteht sich dementsprechend als Einladung an die Lesenden, sich vertiefter mit der vielseitigen, hochaktuellen Geschichte der Alkoholfrage auseinanderzusetzen.

Regt dieses Buch zur Formulierung neuer Erkenntnisinteressen, Fragen und Sichtweisen auf die Geschichte, Gegenwart und Zukunft der Alkoholfrage an, so hat es seinen Hauptzweck erfüllt,

betrachten wir doch historische Forschung nicht als Prozess der «Aufarbeitung» der Vergangenheit, also um eine durch Darstellung, «wie es früher gewesen war», sondern vielmehr als eine kontinuierliche Beschäftigung mit der Vergangenheit in einer sich wandelnden Gegenwart. Darin liegt – um mit Max Weber zu sprechen – die «Jugendlichkeit» der Geschichtsschreibung, der «der ewig fortschreitende Fluss der Kultur stets neue Problemstellungen zuführt».<sup>11</sup> In der Tat: Die Veränderungen der Forschungskontexte und der Quellenlagen sowie die theoretische Reflexion prägen die historischen Perspektiven, mit welchen die Vergangenheit immer wieder aufs Neue befragt werden muss – auch die Vergangenheit der Alkoholfrage.

### 3.

# Integration der Alkoholfrage in die neue Ernährungspolitik (1914–1945)

Der Erste Weltkrieg führte auch in der Schweiz zu einem ernährungs- und agrarpolitischen Paradigmenwechsel. Fortan beteiligte sich die Alkoholverwaltung zusammen mit der Abstinenzbewegung an den Bestrebungen zur Förderung einer sicheren und gesunden Ernährung. Als das 1887 nur für das Brennen von Getreide und Kartoffeln geschaffene Alkoholmonopol 1930 auf den Obstbereich ausgedehnt werden konnte, erschlossen sich für die EAV neue Tätigkeitsbereiche. In enger Zusammenarbeit mit der Ernährungswissenschaft und der Agrarpolitik förderte sie nun besonders den brennlosen Konsum von Obst und Kartoffeln und führte zugleich ihre Bestrebungen zur Kontrolle und Reduktion des Brennereiwesens weiter.

## 3.3

# Ein EAV-Vertrauensmann in jeder Gemeinde

*Mit der neuen Alkoholordnung fiel auch das Brennen von Obst, Wein, Enzianwurzeln, Beeren und Wildgewächsen unter die Bundesgesetzgebung. Diese Ausweitung der Zuständigkeiten machte einen institutionellen und personellen Ausbau der EAV unabdingbar.*

Einige Jahre nach der Einführung der neuen Alkoholordnung schrieb Otto Kellerhals, seit 1937 Direktor der EAV, dass das «Gefühl der Erleichterung» über das geglückte Gesetzeswerk 1932 rasch der Einsicht gewichen sei, dass die Alkoholverwaltung damit vor einer neuen, «schweren Aufgabe» stehe. Der beschränkte Geltungsbereich «des Gesetzes, die grosse Zahl der an unbegrenzte Freiheit gewöhnten Branntweinproduzenten mit eigenem Apparat oder ohne und gewisse den Brennern und dem Branntwein anhaftende Unwägbarkeiten», so Kellerhals 1938, hätten der «Einführung und Anwendung der Alkoholordnung ihre besondere Prägung» gegeben.<sup>41</sup>

Mit der neuen Alkoholgesetzgebung stand die EAV in der Tat vor neuen Herausforderungen, über die sie sich zuerst einen Überblick verschaffen musste. Ganz in der Tradition der sozialwissenschaftlichen Statistik, welche Edmund Wilhelm Milliet im 19. Jahrhundert in der Alkoholverwaltung verankert hatte, führte die EAV nach der Annahme des neuen Verfassungsartikels im Spätsommer 1930 zusammen mit dem Eidgenössischen Statistischen Amt eine Erhebung über

den Bestand an Brennapparaten in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein durch. Ähnlich wie am Vorabend der ersten Alkoholordnung von 1885 versuchten Politik und Verwaltung, die soziale Wirklichkeit der Alkoholfrage statistisch zu objektivieren und damit ein Fundament zur Ausgestaltung der konkreten alkoholpolitischen Massnahmen zu schaffen (siehe Kap. 1.2).

### **Statistische Erfassung des Brennens**

Zuerst ging es um die Beantwortung der Frage, wer in welchen Regionen welche agrarischen Ausgangsprodukte in welchen Mengen zur Herstellung von Alkohol verwendete. Mit der statistischen Erhebung sollte insbesondere festgestellt werden, wie viele Hausbrennereien mittlerweile überhaupt existierten, da nach dem Verfassungsartikel nur die zum Zeitpunkt der Annahme im April 1930 bestehenden Brenninstallationen für 15 Jahre ohne Konzession weiter betrieben werden durften.<sup>42</sup> Zudem versprach man sich von den Zahlen auch Informationen über die geografische Verteilung der Brennapparate, die sozialen Milieus, in denen sie betrieben wurden sowie über die Formen der Zusammenarbeit von Besitzern von Brennapparaten und Obstproduzenten, die ihre Früchte bei einem Nachbarn brennen liessen.

Die Erhebung zeigte, dass die 38 347 identifizierten Brenninstallationen geografisch sehr ungleich verteilt waren. Zugleich wurde klar, dass



3.3.1 Fast 40 000 Hausbrennereien gab es Anfang der 1930er-Jahre. In den meisten wurden Obst, Beeren und Wildgewächse für den Eigengebrauch und für Auftraggeber gebrannt.

viele Besitzer von Obstbäumen deren Früchte bei Nachbarn brennen liessen oder deren Brennapparate temporär ausliehen. Die Zahl der Brenninstallationen alleine sagte also wenig über die realen Verhältnisse der Hausbrennerei aus. In einer ersten Schätzung kam die Alkoholverwaltung zum Schluss, dass es insgesamt rund 140 000 Branntweinproduzenten gab.

Was die gebrannten Stoffe anging, machte die Erhebung klar, dass der aus Äpfeln und Birnen gewonnene Kernobstbranntwein anfangs der 1930er-Jahre die weitaus wichtigste Branntwein-

form war und vor allem dort eine wichtige Rolle spielte, wo die Kernobstbestände besonders dicht waren – also vor allem in den Kantonen Thurgau, Luzern und Zürich. Kirschbranntwein hingegen wurde in erster Linie in Baselland, Schwyz und Zug, Zwetschgenbranntwein in den Waadtländer-, Freiburger- und Neuenburger-Bezirken rund um den Neuenburgersee produziert. Wein brannte man primär in den Weinbaugebieten und Enzianwurzeln im Juragebiet sowie in Appenzell-Innerrhoden, Uri, Glarus und Graubünden.

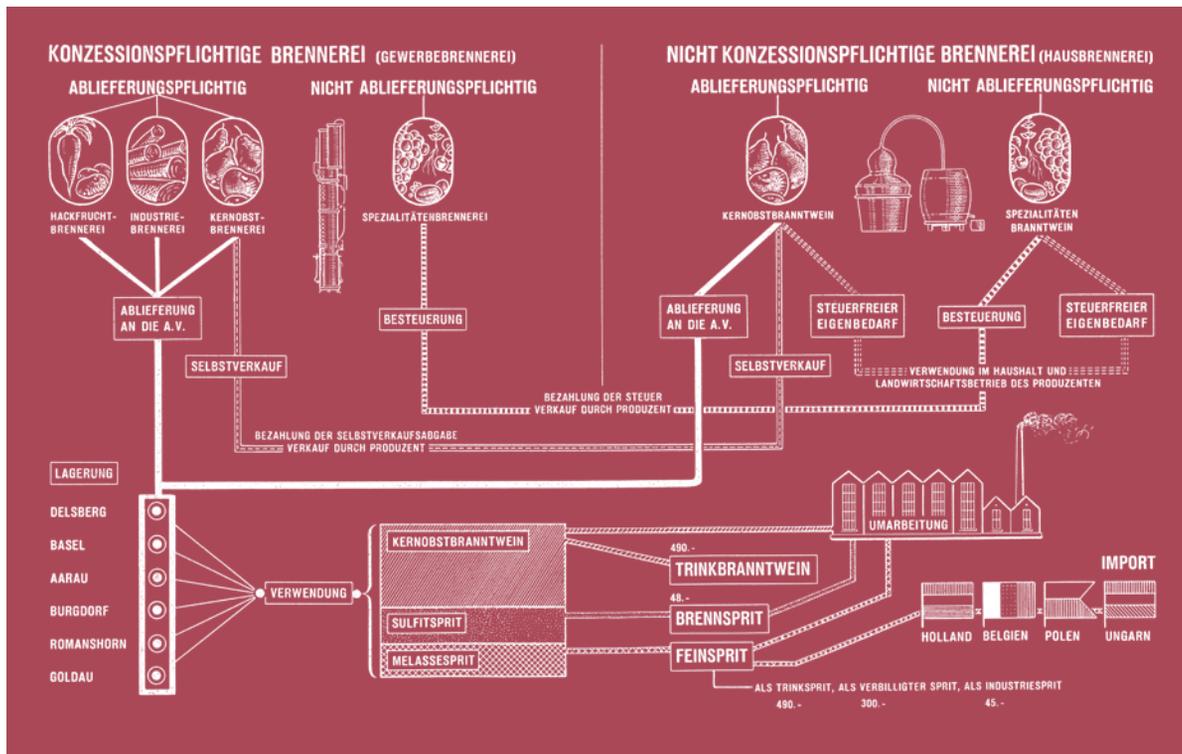
### Brennerei-Aufsichtsstellen vor Ort

Das mit der Erhebung von 1930 gewonnene statistische Wissen machte klar, in welcher Gröszenordnung die EAV organisatorisch und personell ausgebaut werden musste, damit sie die ihr neu übertragenen Aufgaben der Förderung der brennlosen Verwertung von Obst und Kartoffeln (siehe Kap. 3.4) sowie der Ausdehnung der Aufsicht, Kontrolle, Besteuerung und Verminderung der Hausbrennerei im Obstbereich überhaupt erfüllen konnte.

Dringend nötig wurde insbesondere ein Ausbau des Aussendienstes der EAV. Gemäss Artikel 71 des neuen Alkoholgesetzes hatte die Alkoholverwaltung nebenamtliche Brennerei-Aufsichtsstellen (BAST) vor Ort einzurichten. Deren Leiter sollten zwar der EAV direkt unterstellt werden, hauptberuflich aber einer anderen Tätigkeit nachgehen. Die Leiter der BAST hatten die EAV bei der Durchführung der Vorschriften zu unter-

stützen und namentlich die Brennereien, die Erzeugung und Verwendung des Branntweins sowie den Handel mit gebrannten Wassern zu überwachen. Zudem wirkten sie bei der Erfassung der steuerpflichtigen Branntweinsmengen und bei den Branntweinübernahmen der EAV mit.<sup>43</sup> Nach Einschätzung der EAV mussten BAST-Leiter über «ein gutes Einfühlungsvermögen, viel Geschick und ein mannhaftes Eintreten für die Sache», verfügen, da sie in den 1930er-Jahren «noch vielen Vorbehalten, Einwänden und Missverständnissen» begegneten.<sup>44</sup>

Zur Rekrutierung des BAST-Personals gelangte die EAV im Spätherbst 1932 mit dem Anliegen an alle Gemeindebehörden, ihr Vorschläge für geeignete BAST-Leiter aus ihrem Einzugsgebiet zu machen. Aus den Anträgen ernannte die EAV im Winter 1932/33 dann umgehend 2944 Leiter (in der Regel einer pro Gemeinde) und ebenso viele Stellvertreter, die ihre Tätigkeit im Frühling



3.3.2 Zur Kommunikation ihrer Tätigkeiten publizierte die EAV ab den 1930er-Jahren Grafiken und Schaubilder über die Herstellung und Verwendung gebrannter Wasser.

1933 aufnahmen. Die Rechte und Pflichten der BAST wurden in einem Ende 1932 vom Bundesrat verabschiedeten Reglement festgehalten.<sup>45</sup>

Mit der Ernennung der BAST-Leiter verbesserte sich nicht nur das Wissen der EAV über die Verhältnisse im Brennereiwesen vor Ort, sondern auch über das Ausmass ihrer neuen Aufgaben.

## «BAST-Leiter müssen über ein gutes Einfühlungsvermögen, viel Geschick und ein mannhaftes Eintreten für die Sache verfügen»

Hatte sie bis zum Inkrafttreten des neuen Alkoholgesetzes im Herbst 1932 lediglich industrielle Grossbetriebe wie Attisholz sowie die rund 50 Kartoffelbrennereien zu beaufsichtigen, die ab 1914 sukzessive aus dem Brennbetrieb genommen wurden (siehe Kap. 3.1), musste sie nun gewissermassen «auf einen Schlag» nahezu «200 000 Branntweinproduzenten, wovon 40 000 Brennereieinhaber», instruieren und überwachen. «Zu den Brennern und Brennauftraggebern gesellten sich zudem rund 30 000 Inhaber von Handels- und Ausschankbewilligungen für gebrannte Wasser und über 5000 Betriebe der chemischen Industrie, Apotheken, Drogerien, Parfümerien usw., die als Spritbezüger und -verbraucher ebenfalls unter die Kontrolle» der EAV zu stehen kamen.<sup>46</sup>

Trotz der massiven Ausweitung ihrer Kompetenzen, ihrer Tätigkeitsgebiete und ihres Personals wollte die EAV jedoch ebenso wenig wie der Bundesrat ein «Beamtenheer» oder einen «Stab eidgenössischer Kontrolleure» schaffen.<sup>47</sup> Die Behörden waren vielmehr bestrebt, bei der Durchführung des Gesetzes die «Eigenheiten

und Lebensgewohnheiten in den verschiedenen Landesteilen» zu berücksichtigen, auch wenn das bedeutete, dass die Anwendung der neuen Alkoholordnung vorerst nur schrittweise vor sich gehen konnte.

Konkret gingen die BAST-Leiter in der Praxis vor Ort so vor, dass sie in einem ersten Schritt alle Brennauftraggeber ausfindig zu machen versuchten, deren Personalien und Betriebsverhältnisse aufnahmen und diese Angaben dann der EAV-Zentrale in Bern übermittelten. Dabei zeigte sich, dass die Erhebung von 1930 lückenhaft war. Denn «unaufhörlich» tauchten nun «neue, bisher nicht bekannte Branntweinproduzenten» auf. Zudem ging es den BAST-Leitern um eine buchhalterische Erfassung des ganzen Branntweinhaushaltes (Erzeugung, Verbrauch und Vorrat) sowohl auf den Betrieben der Brenner als auch der Brennauftraggeber. Dazu schuf die EAV ein Rechnungsbuch, das später Brennkarte genannt und von der BAST alljährlich eingezogen und kontrolliert wurde. Allerdings betonte die EAV immer wieder, dass es sich bei

## «Jeder Brennapparat, der verschwindet, vereinfacht die Kontrolle»

dieser Tätigkeit keineswegs nur um eine Kontrolltätigkeit handle, sondern ebenso sehr um einen Prozess der «Erläuterung» der Ziele und Zwecke der Alkoholordnung.

Neben der Orientierung, Überwachung und Kontrolle der Hausbrenner und Brennauftraggeber auf dem Land hatten die BAST-Leiter auch die Vorräte der Spirituosenhändler, der Wirte und der Hoteliers in den Dörfern und Städten festzustellen.<sup>48</sup> Ausserdem musste die EAV mithilfe der BAST bestimmen, ob ein Brennereibetrieb als «gewerblich» oder als «bäuerlich» galt.<sup>49</sup>

Damit die BAST-Leiter ihre vielfältigen Aufgaben überhaupt wahrnehmen konnten, führte die EAV sogenannte «Instruktionsversammlungen» in den Regionen durch. Gleichzeitig benutzte sie diese Veranstaltungen, um die Erfahrungen und das Wissen der BAST-Leiter, das sich diese bei der «schrittweisen Anwendung der Bestimmungen» vor Ort erworben hatten, ihren Mitarbeitern in der Zentrale und im Aussendienst ebenfalls zugänglich zu machen.<sup>50</sup> Für die EAV waren die BAST-Leiter denn auch «Vertrauensmänner», die, «aus allen Berufen und Kreisen des Volkes rekrutiert», als Bindeglied zwischen den Behörden und den von der Gesetzgebung betroffenen Kreisen funktionierten. Weil die BAST-Leiter «an vorderster Front» standen, war

es ihre Aufgabe, «zu überwachen, anzuleiten und aufzuklären». Dazu, hielt die EAV fest, seien «Aufgeschlossenheit, Beharrlichkeit, Gewissenhaftigkeit und gute Sachkenntnisse» unabdingbar, «Liebedienerei und Ernten billigen Lobes» hingegen ertrage es nicht.<sup>51</sup>

### **Aufkauf und Stilllegung von Brenninstallationen**

Die neue Alkoholgesetzgebung ermächtigte die EAV zudem, Brennapparate aufzukaufen, um sie anschliessend zu vernichten und so aus dem Betrieb zu ziehen. Mit der Reduktion der Hausbrennereien wollte man nicht zuletzt auch deren Kontrolle vereinfachen. Weil die Aufkäufe auf freiwilliger Grundlage erfolgten, musste die EAV



3.3.3 Mit der neuen Alkoholgesetzgebung erhielt die Alkoholverwaltung die Möglichkeit, Brenninstallationen von Hausbrennern zu kaufen und zu entsorgen.



3.3.4 Aufgekaufte Brennapparate wurden per Bahn ins Depot Romanshorn spedit und dort zerlegt.

sich zuerst über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Besitzer informieren. Bereits in der Botschaft von 1931 hatte der Bundesrat erklärt, dass die angestrebte Reduktion der Produktionskapazitäten nur dann erfolgreich sein werde, wenn die Besitzer der Brenninstallationen einen «rechten Preis» erhielten. Bei der Festlegung dieser Entschädigung berücksichtigte die EAV deshalb nicht nur die Gestehungskosten und

die Abnutzung der Apparaturen, sondern auch die «wirtschaftliche Bedeutung des Brennapparates für den Verkäufer».<sup>52</sup> Diese Politik öffnete einen wichtigen Verhandlungsraum, der pragmatische Lösungen ermöglichte, ohne die Anliegen der neuen Politik zu gefährden.

So kaufte die EAV bis Ende 1938 insgesamt 4919 Apparate auf, was eine Reduktion der Brenn-

## Steuerfreier Eigenbedarf

Mit der Besteuerung des aus Obst, Wein, Beeren und Wildgewächsen hergestellten Trinkbranntweins wollte man auch dessen Verbrauch reduzieren. Steuerfrei blieb gemäss dem neuen Alkoholgesetz von 1932 lediglich der Branntwein von landwirtschaftlichen Hausbrennern und Hausbrennauftraggebern, den diese auf ihrem Betrieb zum Trinken, als Medizin oder Desinfektionsmittel benötigten. Mengenmässig festgesetzt wurde der Eigenbedarf jedoch weder im Gesetz noch in einer Verordnung. Die EAV, der die Festlegung oblag, war lediglich angehalten, auf die ortsüblichen Gepflogenheiten und die betrieblichen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Anfang der 1950er-Jahre gewährte sie den Betrieben im Durchschnitt zwischen 19 und 29 Liter pro Jahr. Was Vertreter der Abstinenz als viel zu hoch beklagten, erschien einzelnen Betriebsleitern im Kontext der regionalen Trinkgewohnheiten als viel zu tief. Allerdings beanspruchte kaum ein Hausbrenner mehr 110 Liter pro Person und Jahr, wie das am Ende des 19. Jahrhunderts zuweilen noch der Fall gewesen war.

infrastruktur um 13 Prozent bedeutete, wie man zufrieden feststellte. Denn jeder Brennapparat, der verschwinde, vereinfachte die Kontrolle, schrieb Otto Kellerhals 1938.<sup>53</sup>

### Zwischen Disziplinierung und Ermächtigung

Sogar in den obst- und kartoffelanbauenden Gebieten, in denen die Alkoholordnung auch nach Annahme der neuen Verfassungsgrundlage höchst umstritten blieb (siehe Kap. 3.5), erwies sich das Vorgehen der EAV bei der schrittweisen Umsetzung der neuen Ordnung als weitgehend erfolgreich. Ihre Politik der Umsicht und Integration machte es möglich, sowohl den als schädlich taxierten Konsum von Schnaps zu reduzieren als auch die «nützliche» Verwendung von Obst, Beeren und Kartoffeln zur Ernäh-

rung zu fördern. Der Bundesrat war zwar schon 1884 davon ausgegangen, dass man «mit blossen Repressivmassregeln» dem «Hang zum Trunke» kaum Meister würde.<sup>54</sup> Doch in der Zwischenkriegszeit, als es um einen massiven Ausbau des staatlichen Zugriffs auf das Brennereiwesen ging, war eine Politik, die nicht nur verbot, sondern zugleich Alternativen bot, noch viel stärker gefragt.

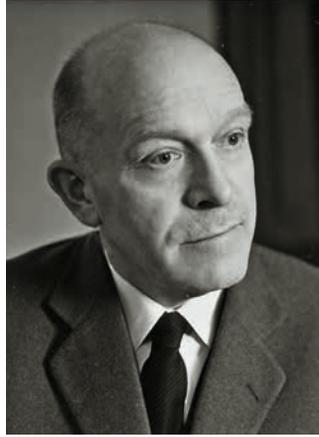
Die Wirksamkeit der «neuen» Alkoholpolitik basierte denn auch zu einem grossen Teil darauf, dass die Betroffenen die neue Ordnung in gewissen Bereichen auch selber ausgestalten konnten. Die Einbeziehung von ortsansässigen Vertrauensleuten trug viel dazu bei, dass die Hausbrenner die Kontrolleure der Produktion und Aufkäufer der Apparate nicht nur als anonymen Polizeiapparat wahrnahmen, sondern als Repräsentanten eines Staates, mit dem man verhandeln, ja sogar Geschäfte abschliessen konnte. Die neue Alkoholpolitik war denn auch primär durch Verhandlungen, Übereinkünfte und Verträge charakterisiert, die teilweise auch auf Anliegen der mehr als 300 000 Gegner der Verfassungsänderung von 1930 eingingen.

### Startschwierigkeiten der neuen Ordnung

Dass die neue Ordnung trotzdem immer auch fragil war, zeigte sich zuerst Mitte der 1930er-Jahre und dann noch einmal anlässlich der Abstimmung über die REVAL-Initiative mitten im Weltkrieg (siehe Kap. 3.5). Die im Alkoholgesetz von 1932 verankerten Mindestpreise für Mostbirnen, Mostäpfel und den daraus gewonnenen Branntwein, die viele Obstbauern zu Befürwortern machten, führten im Verbund mit ausserordentlich grossen Ernten dazu, dass trotz aller gegenteiliger Absichten des Gesetzgebers vorübergehend wieder mehr Obst gebrannt wurde, sodass die EAV «Kesselwagen um Kesselwagen Branntwein» übernehmen musste.

Weil der Handel und die Wirte überdies noch über grosse Lager fiskalisch nicht belasteter Spirituosen verfügten, fielen nicht nur die Ausgaben der EAV wesentlich höher als geplant aus,

3.3.5 Mit Carl Tanner löste 1922 ein Agronom Edmund Wilhelm Milliet als Direktor der EAV ab.



3.3.6 Der Agronom Otto Kellerhals, Direktor der EAV von 1937 bis 1966, verkörperte die engen Verbindungen zwischen Alkohol-, Agrar- und Ernährungspolitik im mittleren Drittel des 20. Jahrhunderts.

sondern blieben auch ihre Einnahmen weit unter den Erwartungen. Anstatt, wie im Gesetz vorgesehen, einen Gewinn zu erwirtschaften, der zu gleichen Teilen dem Bund und den Kantonen zufallen sollte, resultierte im Rechnungsjahr 1935/36 ein Defizit von 30 Millionen Franken.<sup>55</sup> Mit dem im gleichen Jahr eingeführten Fiskalnotrecht hob der Bundesrat deshalb die Mindestpreise wieder auf und schränkte zugleich die

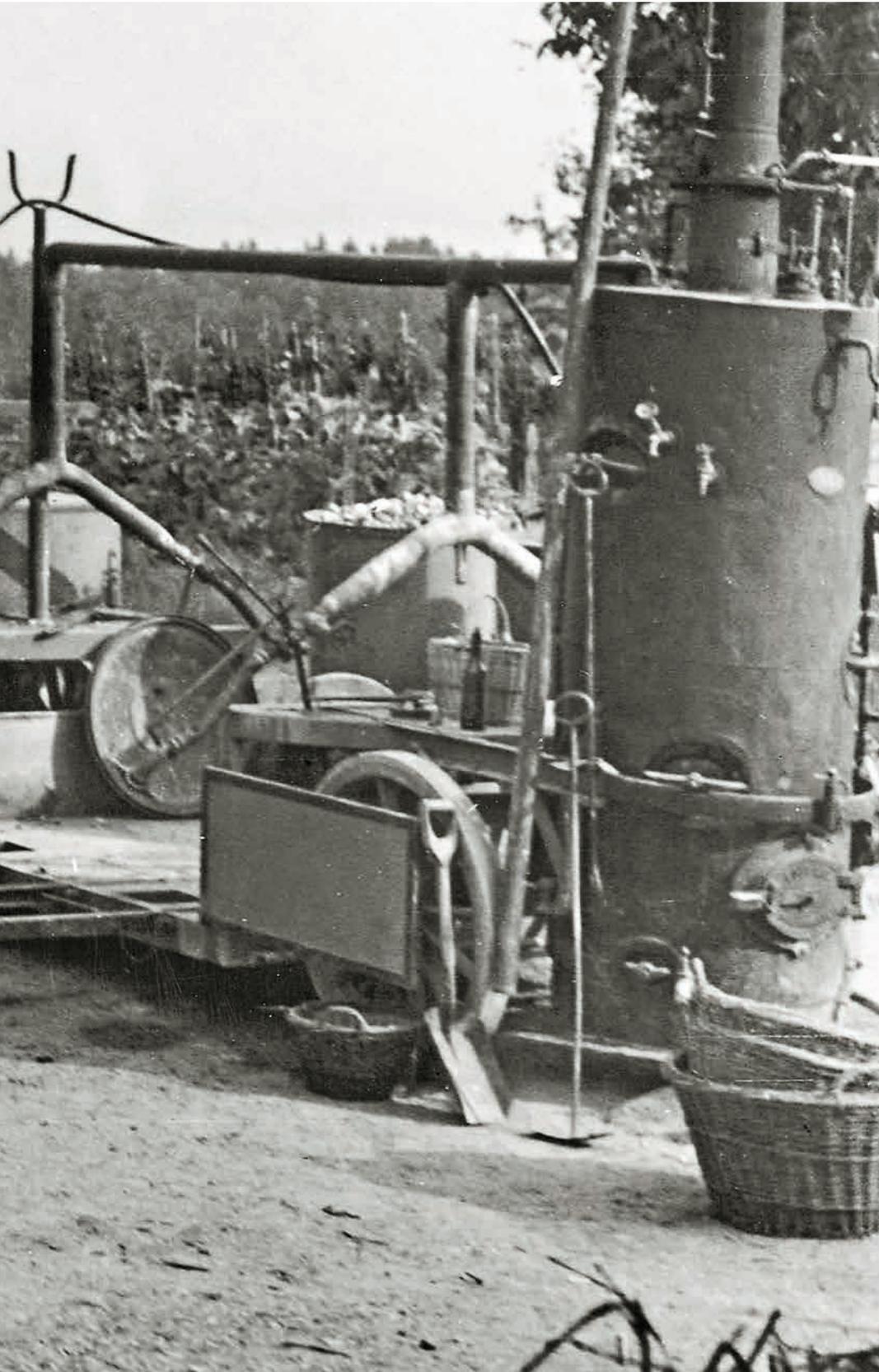
**«Der Bund als sicherer Abnehmer und Zahler wird dem Genuss des Gläsli immer mehr vorgezogen»**

Steuerbefreiung des Brennens von Obst ein. Vom Oktober 1936 an hatten nur Produzenten Anrecht auf einen steuerfreien Eigenbedarf, die Eigengewächs aus selbstbewirtschafteten Landwirtschaftsbetrieben brannten oder brennen liessen (siehe Kasten).<sup>56</sup> Zur Durchsetzung dieser Massnahme wurden alle bisherigen Branntweinproduzenten durch die BAST neu überprüft,

was zur Folge hatte, dass eine grosse Zahl von Hausbrennern oder Haubrennauftraggebern ihre Berechtigung auf einen steuerfreien Eigenbedarf verlor. Umgekehrt konnte die EAV durch den damit erreichten Minderaufwand die brennlose Verwertung von Obst und Kartoffeln weiterführen und zugleich ihre finanzielle Schieflage wieder ins Lot bringen,<sup>57</sup> sodass sie ab 1941/42 wieder «normale» Auszahlungen an den Bund und die Kantone leisten konnte.<sup>58</sup>

Die Politik des Ankaufs von Brennapparaten und der Förderung des Anbaus von Obst und Kartoffeln zu Ernährungszwecken durch den «Bund, den sicheren Abnehmer und Zahler», wurde, wie Otto Kellerhals 1938 zufrieden feststellen konnte, «dem Genuss des Gläsli» in landwirtschaftlichen Kreisen immer mehr vorgezogen.<sup>59</sup>





3.3.7 Technische Umrüstung: Brennapparate wurden zuweilen auch umfunktioniert, um Kartoffeln in Tierfutter statt Schnaps für Menschen zu verwandeln. Weil Schweine ungekochte Kartoffeln nicht verwerten können, dämpfte man die Kartoffeln vor der Silierung. Bild: Mobile Kartoffeldämpfanlage.

### **Autoren**

Juri Auderset ist Lektor für Zeitgeschichte an der Universität Fribourg, Postdoc-Assistent am historischen Institut der Universität Bern und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Archiv für Agrargeschichte.

Peter Moser ist Leiter des Archivs für Agrargeschichte.

Zum Archiv für Agrargeschichte (AfA) siehe [www.agrararchiv.ch](http://www.agrararchiv.ch).

### **Impressum**

Dieses Buch ist nach den neuen Rechtschreiberegeln verfasst. Quellenzitate werden in originaler Schreibweise wiedergegeben. Hinzufügungen sind in [eckigen Klammern] eingeschlossen, Auslassungen mit [...] gekennzeichnet.

Herausgeber:

Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)

Projektleiter: Nicolas Rion

Lektorat: Kathrin Berger

Gestaltung: Marc Zuberbühler, 55 Weeks, Lyss,

Janine Schwegler, In Flagranti Communication, Lyss

Bildbearbeitung: Tina Kohli, 55 Weeks, Lyss

Druck: Vogt-Schild Druck AG, Derendingen

Produktion: Bubu AG, Mönchaltorf

Vertrieb: Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

Verkauf Bundespublikationen

CH-3003 Bern

[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

Art.-Nr. 621.500.d

ISBN: 978-3-906211-10-7

Digitale Quellenedition: Neben der gedruckten Version ist eine digitale Quellenedition verfügbar. Diese enthält zusätzlich zum Inhalt dieses Buches noch einen substantiellen Quellenanhang. Die digitale Edition kann ebenfalls beim BBL bezogen werden.



©2016 Bern