
Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Fr.
Einrückungsgebühr per Zeile 15 Cent. — Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden
Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckerei (G. Hünerwadel) in Bern.

B e r i c h t

der

Mehrheit der ständeräthlichen Kommission über den Rekurs
der Regierung von Thurgau wegen den Patenttaren der
Handelsreisenden.

(Vom 10. Dezember 1860.)

Tit.!

Das Handelshaus Castell und Comp. in Norschach hatte sich unter'm 14. April l. J. beim Bundesrathe über die Gesetzgebung des Kantons Thurgau beschwert, die ein Verbot des Besuchs von Privathäusern durch Handlungreisende, welche Muster vorlegen und Bestellungen aufnehmen, enthalte, indem solches mit dem Bundesbeschlusse vom 29. Juli 1859 nicht vereinbar sei.

Gleichzeitig hatte der Verlagsbuchhändler Carl Gutknecht von Bern ebenfalls gegen die nämliche Gesetzgebung Beschwerde erhoben wegen des darin enthaltenen Verbots des Sammelns von Subscriptionen auf Bücher u. s. f.

Die dießfalls beanstandeten Paragraphen 19 und 20 des Thurgauischen Gesetzes, betreffend den Markt- und Hausirverkehr lauten folgendermaßen:

„§. 19. Das Musterreisen oder das Aufnehmen von kleinern Bestellungen von Waaren, sowie das Sammeln von Subskriptionen auf Bücher, Kupferstiche und Lithographien von Haus zu Haus ist bei

„einer Buße von fl. 6—12, die im Wiederholungsfalle verdoppelt wird,
 „untersagt. Bei gleicher Buße ist auch die Aufnahme von Bestellungen,
 „sowie der Verkauf neu verfertigter Kleider verboten.“

„S. 20. Den Handelsreisenden ist die Aufnahme von Waaren=
 „bestellungen bei diesseitigen Kauf= und Gewerksleuten, auf vorge=
 „wiesene Muster hin, ohne hiefür ein Patent gelöst zu haben, gestattet.“

Der Bundesrath erklärte durch Schlußnahme vom 25. Mai 1860 diese Beschwerden für begründet, namentlich unter Hinweis auf Art. 29 der Bundesverfassung und den von der Bundesversammlung unter'm 29. Juli 1859 in Sachen der Patenttaxen der Handelsreisenden gefaßten Beschluß, lautend:

„1. Die Kantone werden angewiesen, von schweizerischen Handels=
 „reisenden keine Patenttaxen oder anderweitige Gebühren mehr zu beziehen,
 „in sofern diese Handelsreisenden nur Bestellungen — sei es mit oder
 „ohne Vorweisung von Mustern — aufnehmen und keine Waaren mit sich
 „führen.

„2. Der Bundesrath ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses
 „beauftragt.“

Hiedurch sah sich die Regierung von Thurgau veranlaßt, unter'm 27. Juni l. J. den Refurs an die Bundesversammlung zu ergreifen. Zugleich erließ dieselbe ein Circularschreiben an sämtliche Kantonsregierungen mit der Einladung, sich ihrem Refurse anzuschließen. Die Regierung von Zug — indeß diese allein — fand sich in Folge dieser Aufforderung, mit Rücksicht darauf, daß jener Entscheid des Bundesrathes auch die Kantonalgesetzgebung von Zug berühre, ebenfalls zu einer Eingabe an die Bundesversammlung veranlaßt, mit dem Schlußgesuche, es möchte die Interpretation des Bundesrathes über den Beschluß vom 29. Juli 1859 als zu weit gehend erklärt und die Kantone in Handhabung der polizeilichen Verfügungen über die Ausübung des Handels geschützt werden.

Die Eingaben der beidseitigen Regierungen wurden durch Beschluß des Ständerathes dem Bundesrath zur Begutachtung überwiesen, und es steht nunmehr nach Eingang dieses auf Abweisung der Refursbeschwerden schließenden Gutachtens der Beurtheilung der letztern kein Hinderniß mehr im Wege.

Da die Thurgauische Refursbeschwerde sammt der Beantwortung des Bundesrathes sich gedruckt in den Händen der Lit. Mitglieder befindet, so steht sich die Kommission nicht veranlaßt, die Für= und Gegengründe zu recapituliren. Sie geht daher sofort zur rechtlichen Erörterung der Frage über, indem sich dabei hinlängliche Gelegenheit bietet, auf die Parteienbringen näher einzutreten.

Während der Bundesrath seinen Entscheid damit motivirt, daß derselbe nur eine nothwendige Consequenz des Bundesbeschlusses vom 29. Juli

1859 sei, dessen Begründetheit er weiter nicht mehr zu untersuchen habe, glaubt die Regierung von Thurgau mit derjenigen von Zug, daß der Bundesrath über jenen Beschluß hinausgegangen sei, und daß somit die schon gegen jenen Beschluß vom Standpunkte der Kantonalsoeveränität geltend gemachten Motive neuerdings und mit verdoppeltem Gewichte in die Waagschale fallen. Die beiderseitigen Ansichten gehen in Einem Punkte einig, daß nämlich der eigentliche Hausirhandel auch fernerhin der Regulirung von Seiten der kantonalen Gesetzgebungen anheim gestellt bleiben solle; es erklärt der Bundesrath, daß er in diesem Punkte gegen polizeiliche Verfügungen der Kantone selbst dann nichts einzuwenden habe, wenn sie selbst ein wirkliches Verbot des Hausirhandels in sich fassen. Dagegen — und das ist der Schwerpunkt der heutigen Frage — weichen die beiderseitigen Ansichten in der Auslegung des Begriffs des Hausirhandels darin von einander ab, daß der Bundesrath unter Hausirhandel das Feilbieten, Herumtragen und Einsammeln von Waaren von Haus zu Haus verstanden wissen will, während die Rekurrenten dafür halten, daß das Sammeln von Bestellungen von Haus zu Haus mit oder ohne Vorweisung von Mustern ebenfalls als Hausirhandel zu qualifiziren sei. Die Rekurrenten wollen im Weiteren den Begriff des berechtigten und durch die Bundesgesetzgebung von Patenttaxen eximirten Handelsreisenden im Gegensatz zum Hausirer dahin gefaßt wissen, daß der erstere eine Person sei, welche nur den Verkehr zwischen dem Handelshause und den Kauf- und Gewerbsleuten, nicht aber auch zwischen dem Handelshause und dem weitern Publikum vermittele.

Wenn sich nun auch nicht verkennen läßt, daß bei einer bloß etymologischen Ableitung des Wortes Hausirer die Ansicht der Rekurrenten einigermassen berechtigt sein dürfte, so konnte bei einer nähern Betrachtung der Sache die Kommission in ihrer Mehrheit dennoch jener Auslegungsweise nicht beitreten. Faßt man nämlich den Wortlaut des Bundesbeschlusses vom 29. Juli 1859 in's Auge, so ergibt sich sofort, daß die Bundesversammlung durch die Worte „insofern diese Handelsreisenden nur Bestellungen aufnehmen und keine Waaren mit sich führen“ den ausnahmsweise dem freien und ungehemmten Verkehr nicht anheimgegebenen, der Regulirung der Kantonalgesetzgebung auch fernerhin überlassenen Hausirhandel auf das ganze bestimmte Material des Mitführens der Waaren beschränken wollte. Wenn es schon allgemein und feststehende Regel ist, daß Ausnahmen eines großen Prinzips, wie der Art. 29 der Bundesverfassung ein solches enthält, nicht in ausdehnendem, sondern eher in beschränkendem Sinne zu statuiren sind, so läßt sich an der Wichtigkeit dieser unserer Auffassungsweise um so weniger zweifeln, wenn man das, jenen Beschluß der Bundesversammlung kommentirende Kommissionsgutachten des Nationalrathes damit vergleicht. In demselben (Bundesblatt von 1859, Bd. 2, pag. 424) ist ausdrücklich Folgendes gesagt: „Der Reisende vermittelt den Verkehr zwischen

zwei Kantonen; die Waaren, die er verkauft, liegen in dem einen, der Käufer befindet sich in dem andern Kanton, und gleichgültig ist dabei, ob der Handelsreisende mit oder ohne Muster, in Handelshäusern oder in Privathäusern Bestellungen aufnimmt. Ganz anders ist der Hausirer anzusehen, der sein Waarenlager mit sich führt u. s. f.“

Auch die Regierung von Thurgau bezieht sich zwar auf diesen Bericht, um nachzuweisen, daß man bei der Befreiung der Reisenden von Patenttagen nur die Freiheit des interkantonalen Verkehrs im Auge gehabt habe, während es nun eben der Fall sei, daß diese hausirenden Musterreisenden zum größten Theile dem eigenen Kantone angehören, und die Bundesverfassung davon ausgehe, den Verkehr im Innern der Kantone frei zu lassen. Allein hierauf ist zu entgegnen, daß folgerichtig ein Kanton immerhin verpflichtet wäre, die hausirenden Musterreisenden anderer Kantone unbedingt zuzulassen, und daß er nur berechtigt wäre, die eigenen Musterreisenden auszuschließen, — ein Verfahren, das schwerlich irgend ein Kanton einzuschlagen für gut finden wird. Man konnte seiner Zeit bei der Besprechung der Patenttagfrage ganz gut damit argumentiren, daß die Patenttagen darum verwerflich seien, weil sie auch den interkantonalen Verkehr hemmen. Allein es war dieß nur ein einzelnes und für sich allerdings ungenügendes Argument, das keineswegs alle andern abforbirte.

Die Regierung von Thurgau bezieht sich für ihre Auffassung des Begriffs der Handelsreisenden ferner auf das Vertragsrecht. Da nämlich in letzter Zeit mit vielen auswärtigen Staaten Verträge über Befreiung der Handelsreisenden von Patenttagen abgeschlossen worden seien, in den fremden Gesetzgebungen aber der Begriff des Handelsreisenden auf Personen beschränkt sei, welche den Verkauf zwischen Gewerbsleuten vermitteln, so entstände eine Ungleichheit zu Ungunsten unserer schweiz. Geschäftsmänner, welche auf letztere Thätigkeit beschränkt wären, während die Angehörigen unserer Kontrahenten in jedes Haus einzudringen befugt wären. — Es ist der Kommission nicht bekannt, ob wirklich in denjenigen Staaten, mit welchen Verträge abgeschlossen worden sind, der Begriff der Handelsreisenden auf die von den Rekurrenten bezeichneten Personen beschränkt ist; sie muß es aber vorläufig, wenigstens mit Bezug auf einzelne jener Staaten in hohem Maße bezweifeln. In den dießfälligen Staatsverträgen, zu welchen Thurgau ebenfalls mitgewirkt hat, finden sich nirgends solche beschränkende Bestimmungen, und es komme daher im Gegentheil sehr in Frage, ob eine solche Beschränkung der Handelsreisenden jener Staaten gegenüber überhaupt zulässig wäre, gesetzt sogar, man wäre nach der Bundesgesetzgebung nicht daran gehindert, sie den einheimischen Handelsreisenden gegenüber in Anwendung zu bringen. Das von Thurgau vertheidigte Verfahren konnte daher leicht zu Konflik-

ten mit jenen Staaten oder zu einer ausnahmsweisen Begünstigung der ausländischen Handelsreisenden führen. Es dürfte nicht außer Begeß sein, wenn der Bundesrath gelegentlich über die in den Vertragsstaaten bestehenden gesetzlichen Bestimmungen sich nähere Auskunft verschaffen würde, damit jedem einzelnen gegenüber von den Kantonen Reziprozität geübt werden kann; indeß fällt die Frage praktisch nicht sehr in's Gewicht, da auswärtige Handelsreisende jedenfalls sehr selten im Falle sein werden, von Haus zu Haus Bestellungen aufzunehmen.

Die Rekurrenten vertheidigen ihre Ansicht im Weiteren vom sogenannten praktischen Standpunkte aus, indem ein wesentlicher Unterschied zwischen einem Hausirer mit Waaren und einem Reisenden mit der Musterschachtel nicht bestehe, im Gegentheil im letztern Falle das Publikum der Uebervortheilung noch in höherem Maße ausgesetzt sei, und der Handelsmann, der solche Commis nicht habe, oft eine schwindlerische Konkurrenz zu bekämpfen haben werde. Diesen Argumentationen gegenüber, welche dem Standpunkte des sogenannten gouvernement paternal, der obrigkeitlichen Fürsorge für das Volk entnommen sind, kann einfach darauf verwiesen werden, daß sie mit dem Grundprinzip der Freiheit des Verkehrs überhaupt im Widerspruche stehen. Es ist völlig wahr, daß dieses Prinzip auch seine Schattenseiten hat, welche für den Gewerbetreibenden in der großen Zahl der Konkurrenten auf dem gleichen Gebiete und für das Publikum in der durch die Konkurrenz ebenfalls gesteigerten Möglichkeit des Fehlgreifens beim Kaufen liegen. Allein die Bundesverfassung hat dieser Schattenseiten ungeachtet und bei voller Kenntniß derselben dennoch das Prinzip der Verkehrsfreiheit im Innern der Schweiz postulirt, weil die Vortheile desselben überwiegend sind. Dieses Prinzip der Verkehrsfreiheit besteht aber im Handelsverkehr — worauf man vielleicht bisher noch zu wenig geachtet hat, aus zwei Stücken: erstlich aus dem Rechte, frei zu verkaufen, das namentlich der Handeltreibende im Auge hat; zweitens aber auch aus dem Rechte, frei zu kaufen, was dem gesammten großen Publikum wesentlich zu gut kommt. Wenn eine Gesetzgebung eines Kantons nun den Grundsatz aufstellt, es dürfe ein Handlungsreisender nur an Gewerbsleute wieder verkaufen, nicht aber an das gesammte Publikum, so schädigt sie viel weniger den Erßtern, als das Letztere; sie nöthigt das Publikum, aus zweiter Hand zu kaufen, wo es aus erster Hand kaufen könnte und somit dem Zwischenhändler Provisionen (*faux fraix*) zu bezahlen. Dieses ist augenscheinlich gegen den Sinn und Geist der Bundesverfassung, weil es den Verkehr eben hemmt, belästigt und besteuert.

Gerade vom sogenannten praktischen Standpunkte aus hat die Gesetzgebung der rekurrirenden Kantone noch weitere große Bedenken: man kommt mit derselben zu den willkürlichsten Distinktionen. Das Thurgauische Gesetz sagt z. B., das Musterreisen oder das Aufnehmen von Kleinern Bestellungen von Waaren u. s. f. ist bei Buße untersagt, woraus

zu folgen scheint, daß die Aufnahme großer Bestellungen gestattet sei. — Das Thurgauische Gesetz sagt ferner: Den Handelsreisenden ist die Aufnahme von Waarenbestellungen bei dießseitigen Kauf- und Gewerbsleuten gestattet; das Zuger'sche Gesetz aber gestattet in §. 62 den Handelsreisenden nur bei solchen Kantonsbewohnern Bestellungen nachzusehen oder aufzunehmen, welche mit den betreffenden Artikeln Handel treiben. Hiernach scheint z. B. der Handelsreisende in Eisenwaaren in Zug nur zum Händler mit Eisenwaaren, nicht aber auch zum Schmid und Schlosser gehen zu dürfen, während er im Thurgau auch bei den letztern Bestellungen aufnehmen dürfte. So könnten noch weitere Beispiele angeführt werden zum Beweise, daß das Verlassen der durch den Bundesbeschluß vom 29. Juli 1859 angenommenen Begriffsbestimmung des Hausirers zu einer Reihe neuer, ganz willkürlicher Beschränkungen des freien Verkehrs führt. Gerade aus praktischen Gesichtspunkten muß man an einem ganz einfachen und klaren Unterscheidungsmerkmal des Hausirerhandels festhalten, und es gibt wohl kein einfacheres und besseres als das im obigen Bundesbeschluß bezeichnete, nämlich das Mitführen von Waaren.

Die Rekurrenten stützen in Verbindung mit dem sogenannten praktischen Standpunkt sich insbesondere auch auf fiskalische Rücksichten, indem sie behaupten, daß in Folge der Freigebung der Aufnahme von Bestellungen von Haus zu Haus die Bestimmungen, betreffend den wirklichen Hausirerhandel, sehr leicht umgangen werden können und dieß zu einer gänzlichen Freigebung auch des Hausirerhandels führen müßte, wodurch dem Fiskus eine nicht unerhebliche Einbuße (im Thurgau jährlich Fr. 5000) erwachse. — Es steht natürlich jedem Kanton frei, auch den Hausirerhandel gänzlich frei zu geben, wenn er aus der Beschränkung desselben überwiegende Uebelstände hervorgehen zu sehen glaubt. Allein es sind der Kommission selbst Mittheilungen gemacht worden, welche jene Befürchtungen als ziemlich unbegründet hinstellen. Es haben z. B. die Nachbar Kantone von Thurgau und Zug, nämlich die Kantone St. Gallen und Zürich, in denen zudem Handel und Industrie bekanntlich in ziemlichem Maße entwickelt ist, seit langer Zeit auch den Handelsreisenden die Berechtigung eingeräumt, von Haus zu Haus Bestellungen aufzunehmen, und dessen ungeachtet beziehen beide Kantone jährlich nicht unbedeutende Summen für Hausirerpatente, und es wissen beide Kantone Umgehungen des Hausirergesetzes auf unsichere Art zu verhindern.

Ein anderes, mit dem vorhergehenden verwandtes Argument macht die Regierung von Zug geltend, indem sie behauptet, es komme erstlich der Hausirer in eine ungünstigere Stellung gegenüber dem Handelsreisenden, indem der Letztere steuerfrei sei, während der Ersterer eine Patentsteuer zu bezahlen habe, und für's zweite komme der angefessene Handelsmann dem fremden Handelsreisenden gegenüber in eine ungünstigere Stellung, indem er dem Staate Steuern bezahle, letzterer aber nicht.

Allein auch diese Gründe erweisen sich bei näherer Betrachtung nicht als stichhaltig. Was nämlich den ersten Punkt anbelangt, so ist zu bemerken, daß die Gesetzgebungen aus gewissen polizeilichen Rücksichten dem Hausirhandel absichtlich gewisse Schwierigkeiten in den Weg legen, damit dieser Handel nicht allzusehr überwuchere. Ueberdem zahlt der angefessene Handelsmann, der Musterreisende hält, gewöhnlich in der Form von Handelsabgabe, Einkommensteuer u. dgl. verhältnißmäßig größere Steuern als der Hausirer. Die Hausirpatentgebühr ist gerade in manchen Staaten nur die nothwendige Ergänzung eines gewissen Systems von Abgaben auf Handel und Industrie. Noch unberechtigter aber ist die zweite Anwendung. Das Handelshaus, das Musterreisende ausfendet, bezahlt seine Steuern an seinem Domizil, und zwar auch für den Erwerb und das Vermögen, das es außer dem Heimathkanton macht. Dadurch ist die Ausgleichung für den vermeintlichen Verlust gegeben. Wenn der Zuger und Thurgauer Handelsmann seine Musterreisenden ohne Tage im Kanton St. Gallen Bestellungen aufnehmen lassen kann, so ist es wohl nur gerechtfertigt, daß der St. Galler Handelsmann seine Reisenden auch ohne Tage oder andere Beschränkungen in den Kanton Zug und Thurgau schicken darf. Es würde gerade das entgegengesetzte Verfahren die Gleichheit der Rechte der Schweizerbürger stören, und bei jenem Standpunkte wäre es überhaupt unmöglich, mit irgend welchem Staate einen Vertrag über gegenseitige Verkehrsfreiheit abzuschließen, weil ja der Fall jedesmal eintritt, daß der Fremde bei uns steuerfrei Verkehr treiben darf, während der Einheimische in Folge seiner Ansässigkeit an die Staatslasten u. s. f. beizutragen hat.

Wenn die Kommission die bisher für den Rekurs angeführten Gründe als unstichhaltig bezeichnen mußte, so ist dieß noch in höherm Grade der Fall mit Bezug auf einen letzten Punkt, der zwar bloß angedeutet wird. Es wird bemerkt, der Bundesbeschluß vom 29. Juli 1859 verpflichtete die Kantone nur, „von Handelsreisenden keine Patenttaxen oder anderweitige Gebühren mehr zu beziehen“; in vorliegendem Falle handle es sich aber gar nicht um solche Gebühren, sondern es habe die Gesetzgebung von Thurgau resp. Zug das Aufnehmen von Bestellungen durch Musterreisende von Haus zu Haus gänzlich verboten, und der Erlass eines solchen völligen Verbotes sei Sache der Kantonalgesetzgebung. Darauf ist zu entgegnen, daß mit einer ganz gleichen Argumentation man die Berechtigung der Kantonalgesetzgebung nachweisen könnte, überhaupt allen Geschäftsbetrieb von Handelsreisenden zu verbieten und zu unterdrücken. Das dießfällige Argument beweist daher nichts, weil es zu viel beweist. Vielmehr ist gewiß ganz klar, daß es der Wille der Bundesversammlung war, es sollen in Ausführung des in Art. 29 der Bundesverfassung statuirten Prinzips der Verkehrsfreiheit die Kantone angehalten werden, dem freien Verkehr der Handelsreisenden keine Schwierigkeiten in den Weg zu legen, und man sprach von Patenttaxen oder anderweitigen Gebühren nur

darum, weil dieß die gewöhnliche Form dieser Hindernisse des freien Verkehrs waren. Wenn man aber nicht einmal jene geringe Beschränkung zugeben wollte, so war man gewiß noch viel weniger gewillt, absolute Hindernisse eines freien Verkehrs zuzulassen, wie solche in förmlichen Verböten liegen.

Aus diesen Gründen kommt die Mehrheit der Commission zu folgendem Schlusse, den sie in Form eines Antrages dem h. Ständerathe vorzulegen sich die Ehre gibt:

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht eines Berichtes des Bundesrathes vom 27. November 1860,

beschließt:

1. Der Refurs der Regierung des h. Standes Thurgau vom 27. Juni 1860 gegen den Beschluß des Bundesrathes vom 25. Mai 1860, betreffend Aufhebung des in der Thurgauischen Markt- und Hausir-gesetzgebung aufgestellten Verbots der Aufnahme von Bestellungen bei Privatleuten durch Handelsreisende, wird sammt der jenen unterstützenden Eingabe der Regierung des h. Standes Zug vom 13. Juli 1860 als unbegründet erklärt.

2. Der Bundesrath wird mit der allseitigen Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.

Mit vollkommener Hochachtung und Ergebenheit!

Bern, den 10. Dezember 1860.

Die Mehrheit der Mitglieder der Commission:

Dr. Jb. Dubs, Berichterstatter.

Renward Meyer.

Frédéric Gendre.

A. Otto Nepli.

Bericht der Mehrheit der ständeräthlichen Kommission über den Rekurs der Regierung von Thurgau wegen den Patenttaxen der Handelsreisenden. (Vom 10. Dezember 1860.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1861
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.01.1861
Date	
Data	
Seite	47-54
Page	
Pagina	
Ref. No	10 003 268

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.