Bundesratsbeschluß

über

die Beschwerde der Firma Charles Gros & Cie., „Aux fabriques réunies", in Genf, gegen den Regierungsrat des Kantons Bern wegen des Verbotes des Handels mit Schneeballgutscheinen und -coupons.

(Vom 19. Juni 1900.)

Der schweizerische Bundesrat

hat

über die Beschwerde der Firma Charles Gros & Cie., „Aux fabriques réunies", in Genf, gegen den Regierungsrat des Kantons Bern wegen des Verbotes des Handels mit Schneeballgutscheinen und -coupons,

auf den Bericht des Justiz- und Polizeidepartements

folgenden Beschluß gefaßt:

A.

In thatsächlicher Beziehung wird festgestellt:

I.

Am 25. Oktober 1899 erließ der Regierungsrat des Kantons Bern ein „Verbot" des folgenden Inhaltes:

„in Erwägung

1. daß der Betrieb des in neuerer Zeit an manchen Orten und auch im Kanton Bern ins Werk gesetzten, bald „Schneeball"- oder „Lawinen"-System, bald „Hydra"-, „Gella"-System und dergleichen genannten Kaufsystems, nach welchem den Käufern und

Wiederverkäufern einer gewissen Anzahl der von der betreffenden Geschäftsunternehmung ausgegebenen sogen. „Coupons“ Waren von einem viel höhern, z. B. dem 25- oder 30-fachen Wert des für die Coupons bezahlten Preises versprochen werden, sich der Natur der Sache nach und thatsächlich zu einem „Gewerbebetrieb im Umherziehen“ gestaltet und somit als ein Hausiergewerbe erscheint, zu dessen Ausübung nach dem Gesetz der Besitz eines Patentes erforderlich ist;

2. daß die von der Unternehmung den Käufern und Wiederverkäufern der „Coupons“ gelieferten Waren erfahrungsgemäß den versprochenen Wert in Wirklichkeit bei weitem nicht haben;

3. daß ferner schon nach einem verhältnismäßig kurzen Betrieb des in Rede stehenden Kaufsystems die Verbindlichkeiten der Unternehmung gegenüber den Couponbesitzern notwendigerweise eine Höhe erreichen müssen, welche die Leistungsfähigkeit der Unternehmung weit übersteigt;

4. daß demnach diese Art von Geschäftsbetrieb sich als ein Hausiergewerbe qualifiziert, das auf eine strafwürdige Übervorteilung des Publikums gerichtet ist und unter den Begriff der Prellerei fällt, mithin als solches vom Regierungsrat gänzlich untersagt werden kann;

5. daß endlich das erwähnte Kaufsystem mit dem Betrieb einer Lotterie nicht nur die größte Ähnlichkeit hat, sondern auch in Wirklichkeit alle diejenigen Gefahren und Nachteile für die Volkswohlfahrt bietet, die den Gesetzgeber zum Verbot aller nicht ausdrücklich bewilligten Lotterien bestimmt haben, daher es sich rechtfertigt, die bestehenden gesetzlichen Strafbestimmungen gegen die verbotenen Lotterien auch auf jenes Kaufsystem anzuwenden;

gestützt auf Art. 38 der Staatsverfassung, § 4 und § 7, litt. *d*, des Gesetzes über den Marktverkehr und den Gewerbebetrieb im Umherziehen (Hausieren) vom 24. März 1878 und Art. 250 des Strafgesetzbuches,

beschließt der Regierunsrat:

I. Der Waren- und Couponverkauf nach den in Erwägung 1 hiervor erwähnten und ähnlichen Systemen ist verboten.

II. Widerhandlungen fallen unter die Strafbestimmungen des Markt- und Hausiergesetzes und diejenigen des Strafgesetzbuches gegen Prellereien und Betrug und gegen die verbotenen Lotterien.

III. Gegenwärtiger Beschluß tritt sofort in Kraft und ist durch das Amtsblatt bekannt zu machen und den Beamten und Bediensteten der Polizei mitzuteilen.“

Die Publikation dieser Verfügung fand im Amtsblatt für den Kanton Bern Nr. 88 vom 4. November 1899 statt.

II.

Gegen das Verbot rekurriert am 22. Dezember 1899 die Firma Charles Gros & Cie., Kommanditgesellschaft in Genf, „Aux fabriques réunies", beim Bundesrat und stellt die folgenden Rechtsbegehren:

1. es sei in Anwendung der Art. 31 der Bundesverfassung und Art. 81 der Verfassung des Kantons Bern das Verbot des Regierungsrates des Kantons Bern vom 25. Oktober 1899 als verfassungswidrig zu erklären und aufzuheben;

2. es sei zu erkennen, die Kantone und speciell der Regierungsrat des Kantons Bern seien zum Erlaß von Verordnungen und Gesetzen über verbotene Verträge nicht befugt (Art. 64 der Bundesverfassung);

3. es sei zu erkennen, die Ausgabe und der Verkauf von Gutscheinen oder Coupons des Schneeballsystems falle, wenn sie ohne die Vermittlung von Geschäftsreisenden geschehen, nicht unter das Bundesgesetz über die Patenttaxen der Handelsreisenden vom 24. Juni 1892.

Indem sich die Beschwerdeführerin neben den in der vorliegenden Rekursschrift gemachten Ausführungen auch auf die in ihrer Beschwerde vom 30. November 1899 gegen den Kanton Genf (Beschluß des Bundesrates vom 19. Juni 1900) vor dem Bundesrat angeführten Punkte beruft, bringt sie im wesentlichen folgendes vor:

Die Inhaber der Firma Charles Gros & Cie. sind sämtlich Schweizerbürger. Ihr geschäftlicher Ruf ist tadellos; zum Beweis der Rechtmäßigkeit und Korrektheit ihrer Geschäftsführung wird auf die Korrespondenzen und die Geschäftsbücher abgestellt, die zur Einsicht des Bundesrates bereit liegen.

Das Haus Charles Gros & Cie. verkauft auf dem Wege des Schneeballsystems Taschenuhren, Wanduhren, Regulateure, Schmucksachen etc. Das System ist auf jedem Gutschein folgendermassen erklärt: „Gegen Abgabe dieses Gutscheins, der Fr. 6 kostet (Fr. 1 für den Gutschein und Fr. 5 für die gegenüberstehenden Coupons), verpflichtet sich das Uhrengeschäft „Aux fabriques réunies" in Genf, ohne irgend welche andere Zahlung und ohne weitere Kosten einen oder mehrere Gegenstände, seien es Taschenuhren, Wanduhren, Regulateure oder Bijouterieartikel im Gesamtwerte von Fr. 30 zu liefern, sobald folgende Bedingungen erfüllt worden

sind: Der Inhaber dieses Gutscheins hat die angeschlossenen 5 Coupons zu je Fr. 1 zu verkaufen; der Verkaufsbetrag von Fr. 5 gehört ihm, so daß er in Wirklichkeit nur Fr. 1 ausgegeben hat. Er wird alsdann die genaue Angabe der Adresse und des Wohnortes einer jeden der Personen übermitteln, denen er diese Coupons verkauft hat; zugleich wird er die Nummer des Gutscheines angeben. Das Geschäft wird jeder dieser 5 Personen gegen Nachnahme von Fr. 5 einen neuen Gutschein mit 5 Coupons zusenden. Wenn diese 5 Nachnahmen eingegangen sind, wird der Inhaber dieses Gutscheins die durch ihn ausgewählten Gegenstände erhalten, und in den Besitz von Waren im Werte von Fr. 30 gelangen, ohne mehr als Fr. 1 ausgegeben zu haben. Der Verkäufer von Coupons muß ungefähr einen Monat rechnen vom Versanddtage seiner Adressen bis zum Empfange der Waren. Selbstverständlich hat der Inhaber dieses Gutscheines, wenn er die angeschlossenen Coupons verkauft, seinen Käufern von den eben erwähnten Bedingungen Kenntnis zu geben, so daß kein Mißverständnis entstehen kann, und die aufgestellten Bedingungen beidseitig regelmäßig erfüllt werden. Die 5 Käufer der gegenüberstehenden Coupons, welche durch Einlösung der erwähnten Nachnahme jeder auch im Besitze eines gleichen Gutscheines wie dieser sein wird, und für den jeder Fr. 6 bezahlt haben wird (Fr. 1 an den Verkäufer des zum Bezuge eines Gutscheines berechtigenden Coupons, und Fr. 5 für die erwähnte Nachnahme), werden ihrerseits auch ihre 5 Coupons verkaufen und dadurch wieder Fr. 5 zurückerhalten, so daß jeder dann nur Fr. 1 ausgelegt haben wird. Sobald dann die obenerwähnten Bedingungen erfüllt worden sind, wird auch jeder der 5 Käufer nur die Artikel zu bezeichnen haben, welche, wie schon gesagt, einen Gesamtwert von Fr. 30 präsentieren, und die ohne irgend welche Kosten und irgend welche Bezahlung (mit Ausnahme von Porto und Zoll ins Ausland) abgeben werden. Der Besitzer eines Gutscheines, der nicht alle 5 Coupons absetzen könnte, wird immerhin das Recht haben, Waren zu erhalten im Werte von Fr. 6 für jedes verkaufte Coupon.“ Die Firma Charles Gros & Cie. erhält demnach bei dem ersten Verkauf eines Gutscheines Fr. 31, von jedem folgenden Verkauf Fr. 25, aber jeder Käufer bekommt für den einen Franken, den er ausgelegt hat, ein Recht auf Waren von Fr. 30. Es kann nun der Fall eintreten, daß der Käufer eines Gutscheines nicht die sämtlichen angehefteten Coupons absetzen kann; in diesem Falle kann ihm die Firma natürlich nicht Waren im Betrage von Fr. 30 schicken, dagegen schickt sie ihm für

jeden verkauften Coupon für Fr. 6 Waren. Kann der Inhaber des Gutscheines aber keinen der 5 Coupons absetzen, so hat er für die von ihm ausgelegten Fr. 6 nach den ihm bekannten gedruckten und von ihm angenommenen Verkaufsbedingungen auf keine Vergütung Anspruch. Die Firma Charles Gros & Cie. trägt jedoch, wie das der Beschwerdeschrift gegen den Staatsrat des Kantons Genf beigelegte Cirkular zeigt, auch diesem Falle Rechnung, indem sie dem Käufer die einbebezahlten Fr. 6 gutschreibt und sie ihm bei jedem in ihrem Haus gemachten Einkauf in Anrechnung bringt, sobald dieser Einkauf einen Betrag von mindestens Fr. 20 erreicht; bei Nachzahlung von Fr. 14 werden ihm dann Waren im Werte von Fr. 20 geliefert.

Gegenüber den im Beschluß des Regierungsrates des Kantons Bern behaupteten Thatsachen ist folgendes zu konstatieren: Es ist in erster Linie behauptet worden, daß nach einer verhältnismäßig kurzen Zeit die Unternehmung von Bestellungen überflutet und den ihre finanziellen Kräfte weit übersteigenden Begehren um Warenlieferungen nicht mehr gewachsen sein werde. Diese Annahme ist, wenigstens soweit sie die Firma Charles Gros & Cie. betrifft, irrig. Die Rekurrentin liefert die Waren im Werte von Fr. 30 erst nach dem Eingange des Betrages für die 5 Gutscheine mit Couponbogen, also erst nach Eingang von Fr. 25. Sie hat seit der Ankündung des Verkaufes, wie auf dem Gutschein ausdrücklich gesagt wird, einen Monat Frist zur Lieferung der Waren; sie setzt sich also keineswegs Verpflichtungen aus, die ihre Kräfte übersteigen können. Wenn die Unternehmung eine außergewöhnliche Entwicklung erfahren sollte, so liegt ihr weiter nichts ob, als sich eine genügende Produktion der bei ihr verlangten Artikel zu sichern. Diese Produktion der Waren ist nun der Firma Charles Gros & Cie. thatsächlich auf lange Zeit hinaus gesichert, dank den von ihr mit den verschiedenen Fabrikanten und Lieferanten getroffenen Vereinbarungen.

Im fernern ist geltend gemacht worden, es entsprechen die gelieferten Waren nicht dem angegebenen Preise und es handle sich dabei um eine betrügerische Ausbeutung des Publikums. Soviel an ihr, protestiert die Rekurrentin gegen eine derartige Unterstellung. Ihre Kataloge und Preislisten beweisen, daß der erhobene Gewinn durchaus in bescheidenen und richtigen Grenzen bleibt. Wenn sich bei dem Schneeballsystem Betrügereien zeigen in Bezug auf den Wert der verkauften Gegenstände, so sind die Behörden gegenüber den Schuldigen durchaus nicht waffenlos. Hingegen ist es völlig ungerecht, eine ganze Klasse von ehren-

haften Kaufleuten zu treffen, und eine allgemeine Maßregel zu ihrem Schaden zu erlassen, wo es nur Einen Schuldigen giebt. Das Verbot einer ganzen Industrie unter dem Vorwande, sie könne Anlaß zu Täuschungen geben, geht entschieden zu weit. Die von der Rekurrentin ihrer Beschwerde an den Bundesrat gegen den Kanton Genf beigegebenen Zuschriften von einer ganzen Anzahl von Kunden, die alle ihre Zufriedenheit mit den gelieferten Waren ausdrücken, und erklären, das Schneeballsystem verbreiten zu wollen, sind Beweis genug für die Zutrauenswürdigkeit des Hauses Charles Gros & Cie.

Wenn derjenige, der alle Coupons abgesetzt hat, wirklich Waren in einem Werte erhält, der höher ist, als die Summe, die er eingezahlt hat, so ist der Betreffende eben durch seinen Eifer und seine Gewandtheit dazu gelangt, einen Teil seiner Auslagen von andern decken zu lassen; diese letztern aber wissen wiederum, woran sie sind, sie laufen die gleichen Gefahren und haben die entsprechenden Aussichten auf Gewinn. Sie haben die Sachlage gekannt und sich damit einverstanden erklärt; sie verlieren ihr Geld, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Coupons abzusetzen; auf der andern Seite haben sie Aussicht, einen durchaus erlaubten Gewinn zu erzielen. Und schließlich können sie nach der von Charles Gros & Cie. vorgenommenen Ergänzung des Schneeballsystems wieder zu ihrem Gelde gelangen, wenn sie bei der Unternehmung einen Einkauf von einem gewissen Belang (mindestens Fr. 20) machen. Die Käufer von Gutscheinen kommen also immer zu ihrem Gelde.

In Wirklichkeit werden auch von seiten des kaufenden Publikums keine Klagen laut; jedermann weiß, daß ein Risiko vorhanden ist, dem aber eine Aussicht auf Gewinn gegenüber steht. Die wenigen bisher erhobenen Klagen sind von Konkurrenten veranlaßt worden. Überall aber und jederzeit beklagen sich ungenügend gewandte Kaufleute, die es nicht verstehen, Kunden zu erwerben und zu behalten, über die Konkurrenz. Solche Klagen haben aber auf den Gang und die Entwicklung des Handels keinen Einfluß und es darf ihnen auch kein Einfluß eingeräumt werden.

Aus der Darstellung des Schneeballsystems, wie sie nach den Erklärungen auf den Gutscheinen des Hauses Charles Gros & Cie. betrieben wird, folgt auch, daß für eine Vergleichung des Schneeballsystems mit Lotterien keine Anhaltspunkte vorliegen; im allgemeinen wird als Lotterie ein Glücksspiel bezeichnet, bei dem Loose nach dem Zufall gezogen werden. Hier ist nichts ähnliches

zu finden, denn bei dem geschilderten Verkaufe spielt der Zufall keine Rolle. Es handelt sich für den Verkäufer um einen mehr oder weniger gewagten Vertrag, aber der Erfolg hängt einzig ab von dem Fleiße, von den Kenntnissen und der Geschicklichkeit des Verkäufers.

Ebenso unhaltbar ist der Vergleich des Vertriebes von Schneeballcoupons mit dem Betrieb des Hausiergewerbes. Jedermann ist berechtigt zu kaufen und zu verkaufen. Der Privatmann, der zufälligerweise einen ihm gehörenden Gegenstand von beliebigem Werte verkauft, ist damit noch kein Kaufmann von Beruf. Das Gesetz bezweckt aber die Regelung einer Berufsausübung: der Hausierer und Krämer, dessen einzige Thätigkeit darin besteht zu kaufen, um im Herumziehen auf Märkten wieder zu verkaufen, kann dem Gesetz über den Marktverkehr und den Gewerbebetrieb im Umherziehen unterstellt werden, nicht aber der Privatmann. Es ist widersinnig, einen Privatmann, der im Besitz eines Gutscheins oder Coupons ist, und der versucht, dasselbe einem andern Privatmann kaufweise abzugeben, zur Lösung eines Handelspatentes zu zwingen. Übrigens vollzieht sich ein derartiger Verkauf von Coupons unter Privatleuten regelmäßig in einer von den Bedingungen des Marktverkehrs und des Hausiergewerbes abweichenden Art und Weise. Die Coupons gehen bei zufälligen Begegnungen von Freunden auf der Straße oder zu Hause von Hand zu Hand; oft auch werden sie verschenkt. Ist das Hausierhandel? Gewiß nicht! Die Frage bejahen, hieße das Gesetz in einem ihm widersprechenden Sinne auslegen.

Das bernische Gesetz vom 20. März 1878 erscheint also auf das Schneeballsystem und gegenüber Charles Gros & Cie. nicht anwendbar.

Zur Begründung des zweiten und dritten Rechtsbegehrens ist anzuführen, daß das gesamte schweizerische Handelsrecht Bundesrecht ist; daß ferner Widerhandlungen gegen die Gesetze über die Patenttaxen der Handelsreisenden nur auf Veranlassung der Bundesbehörden verfolgt werden können; einzig der Bund und die Bundesbehörden können also auf dem Gebiete des Handelsrechtes legiferieren und nur sie sind zu Maßnahmen auf diesem Gebiete befugt.

Das in der Beschwerdeschrift erwähnte Cirkular des Hauses Charles Gros & Cie. lautet in der Übersetzung:

Einige Inhaber von Gutscheinen, die da und dort Schwierigkeiten finden, ihre Coupons sofort abzusetzen, glauben uns diese

Coupons zurücksenden und Waren im Werte der von ihnen ausgelegten Fr. 6 verlangen zu können. Wir müssen denselben bemerken, daß wir keine derartige Verpflichtung auf uns genommen haben, und daß unsere Coupons wörtlich bestimmen: „Der Besitzer eines Gutscheines, der nicht alle fünf Coupons absetzen könnte, wird immerhin das Recht haben, Waren zu erhalten im Werte von Fr. 6 für jedes verkaufte Coupon," womit doch deutlich genug gesagt ist, daß, wenn man keinen Coupon abgesetzt hat, man auch keine Leistung seitens des Hauses zu erwarten hat. Um also irgend welchen Vorteil aus der Kombination des Schneeballsystems zu ziehen, muß man wenigstens einen Coupon verkauft haben. Wir machen noch darauf aufmerksam, daß unsere Kunden sich für den Absatz ihrer Coupons Zeit lassen können; angesichts der Mannigfaltigkeit der Artikel, die wir offerieren, werden sie früher oder später Kaufliebhaber finden. Nichtsdestoweniger verpflichten wir uns, um unsere werte Kundschaft zu befriedigen, denjenigen Personen gegenüber, die sich mit dem Verkaufe unserer Coupons nicht mehr abgeben könnten oder wollten, die Summe von Fr. 6 bei jedem Kaufe zurückzuzahlen, den sie bei unserem Hause im Mindestbetrage von Fr. 20 machen; sie werden dann nur Fr. 14 zu zahlen haben, um Waren im Werte von Fr. 20 zu erhalten."

III.

Der Regierungsrat des Kantons Bern stellt in seiner Vernehmlassung vom 13. Januar 1900 den Antrag auf Abweisung der Beschwerdeführerin und führt aus:

Das bernische Gesetz über den Marktverkehr und den Gewerbebetrieb im Umherziehen (Hausieren) vom 24. März 1878 bestimmt in Art. 3 unter den Ziffern 1 *a* und 2: „Unter den Begriff des Gewerbebetriebes im Umherziehen fällt:

1. das Feilbieten von Waren durch Umhertragen oder Umherführen in den Straßen oder in den Häusern (Hausieren im engern Sinne);

2. das Aufsuchen von Bestellungen bei andern als solchen Personen, welche mit dem betreffenden Artikel Handel treiben oder denselben in ihrem Gewerbe verwenden."

Der Vertrieb der in Rede stehenden sogenannten Schneeballcoupons vollzieht sich thatsächlich und notwendigerweise in der Art des Gewerbebetriebes im Umherziehen, des Hausierens, indem die Käufer und Wiederverkäufer jener Scheine der Natur der

Sache nach darauf angewiesen sind, dieselben durch persönliches Aufsuchen von Abnehmern, sei es auf der Straße, sei es in den Häusern, an den Mann zu bringen, wenn sie ihre Rechnung finden wollen. Die Rekurrentin giebt dies in der Beschwerdeschrift selbst zu, wenn sie gleich die Sache so darstellt, als ob die betreffenden Handänderungen nur „bei zufälligen Begegnungen von Freunden auf der Straße oder zu Hause“ vor sich gingen. Der Vertrieb der Coupons fällt mithin in der That unter den Begriff des „Gewerbebetriebes im Umherziehen“ im Sinne des citierten § 3 des Hausiergesetzes, und ebenso ist es nach dem Gesetz ein „Aufsuchen von Bestellungen“, denn die Inhaber der Coupons und Gutscheine werden Besteller von Waren bei dem Hause „Aux fabriques réunies“.

Zur Ausübung dieses Gewerbebetriebes ist nach § 4 des citierten Gesetzes der Besitz eines Patentes erforderlich. Nach § 7 litt. *d* des nämlichen Gesetzes ist aber „der Regierungsrat befugt, solche Hausiergewerbe, deren Betrieb im allgemeinen in Bettel, Prellerei und Belästigung des Publikums ausartet, oder der Volkssitte widerspricht, gänzlich zu untersagen“. Von dieser gesetzlichen Befugnis hat die Regierung durch ihr Verbot vom 25. Oktober 1899 Gebrauch gemacht, von der Erwägung geleitet, daß nach den gemachten Erhebungen der Betrieb des Schneeballsystems thatsächlich häufig in eine wirkliche Belästigung des Publikums, ferner durch die Vorspiegelung eines außergewöhnlich vorteilhaften Handels in der Regel in eine unlautere Ausbeutung, beziehungsweise in Täuschung und Prellerei desselben ausartet und in jedem Falle unzweifelhaft der Volkssitte widerspricht.

Die Ähnlichkeit des erwähnten Kaufsystems mit dem Betrieb einer Lotterie ist weniger eine äußere, formelle als eine innere, virtuelle, insofern hier wie dort auf die verlockende Wirkung spekuliert wird, welche die vermeintliche Aussicht auf einen mühelosen, hohen Gewinn bei vielen auszuüben pflegt, die sich dadurch in ihrer Kurzsichtigkeit und Unerfahrenheit zu leichtsinnigen und unüberlegten Ausgaben verleiten und so in Schaden bringen lassen. Die Analogie mit den Nachteilen des Lotteriewesens mußte aber natürlicher Weise auch einer analogen Repression gegenüber dem Schneeballsystem rufen.

Die Rekurrentin erblickt in dem Verbot vom 25. Oktober 1899 eine Verletzung der durch Art. 31 der Bundesverfassung und Art. 81 der bernischen Staatsverfassung gewährleisteten Freiheit des Handels und der Gewerbe. Sie übersieht aber dabei, daß durch litt. *e* des nämlichen Art. 31 der Bundesverfassung „Ver-

fügungen über Ausübung von Handel und Gewerben“ ausdrücklich vorbehalten sind, soweit dieselben den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen; sie übersieht ebenso, daß auch Art. 81 der bernischen Staatsverfassung Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit vorsieht, soweit die Bundesverfassung solche zuläßt. Durch das angefochtene Verbot wird nun in der That der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigt, denn das Verbot verhindert die Firma Charles Gros & Cie. keineswegs, ihre Waren auch im Kanton Bern frei in den Handel zu bringen, sondern es untersagt lediglich eine gewisse gegen die Volkswohlfahrt und die Volkssitte verstoßende besondere Form dieses Warenhandels.

Die Rekurrentin bestreitet endlich den Kantonen überhaupt jede Befugnis zum Erlaß von Gesetzen und Verordnungen auf dem Gebiete des Vertrags- und Handelsrechtes, da nach Art. 64 der Bundesverfassung die Gesetzgebung über diese Materien dem Bunde zustehe. Abgesehen davon, daß die solchermaßen aus Art. 64 gezogene Konsequenz in ihrer Allgemeinheit augenscheinlich unhaltbar und durch bestehendes Recht in vielen Richtungen thatsächlich widerlegt wird, genügt es bezüglich des vorliegenden Falles auf die schon oben angeführten Bestimmungen der litt. *e* von Art. 31 der Bundesverfassung zu verweisen, um die Unrichtigkeit jener Auslegung des Art. 64 darzuthun.

IV.

Gegenüber den Briefen, welche die Zufriedenheit der Kunden des Hauses Charles Gros & Cie. mit den ihnen übersandten Waren ausdrücken, auf welche sich die Rekurrentin als Beilagen sowohl zu ihrer Beschwerde gegen den Regierungsrat des Kantons Bern wie gegen den Staatsrat des Kantons Genf beruft, hat der genferische Staatsrat mit seiner Vernehmlassung vom 10. Januar 1900 die Briefe von Käufern von Schneeballgutscheinen und -coupons ins Recht gelegt, in denen sich die Kunden sowohl darüber beklagen, daß, obwohl sie die 5 Coupons verkauft, doch keine Waren zugeschickt bekommen hätten, als auch darüber, daß sie nun noch Fr. 24 ausgeben sollen, um überhaupt das Recht zum Bezuge von Waren zu haben; in Genf aufgenommene Polizeiberichte konstatieren die gleichen Anschuldigungen. Das Vorhandensein dieser Klagen giebt die Rekurrentin selbst zu und nimmt sie als Grundlage zu einem Cirkular, in welchem den Kunden die Möglichkeit gegeben wird, durch Nachzahlung von Fr. 24 ihre Auslagen wieder einzubringen.

B.

In rechtlicher Beziehung fällt in Betracht:

Der Bundesrat hat nicht zu untersuchen, wie die Beschwerdeführerin begehrt, ob die vom Regierungsrat des Kantons Bern dem § 3, Ziffer 1 *a* und § 7, litt. *d*, des bernischen Hausiergesetzes vom 24. März 1878 gegebene Auslegung richtig sei oder nicht; die Interpretation des kantonalen Gesetzes steht ausschließlich den kantonalen Behörden zu. Der Bundesrat hat nach konstanter Praxis einzig zu entscheiden, ob der angefochtene Erlaß mit dem in Art. 31 der Bundesverfassung gewährleisteten Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit in Widerspruch steht. (Vergleiche Beschluß des Bundesrates in Sachen Leonz Schlumpf vom 9. Mai 1899, Bundesbl. 1899 III, 82.)

Die Bundesverfassung umschreibt in Art. 31 das Gebiet der Handels- und Gewerbefreiheit mit den folgenden Worten: „Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet. Vorbehalten sind: *e.* Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben, über Besteuerung des Gewerbebetriebes und über die Benützung der Straßen. Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen.“ Darnach sind nach konstanter Praxis des Bundesrats Verfügungen der Kantone zulässig, die vom Gesichtspunkt des öffentlichen Wohles aus die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken, wie aus sanitätspolizeilichen Rücksichten zum Schutz vor gesundheitsschädlichen Stoffen, oder aus Rücksichten der öffentlichen Sicherheit zum Schutze z. B. vor feuergefährlichen Stoffen, oder endlich zum Schutze des Publikums vor Täuschung und Übervorteilung im Handel und Verkehr. (Salis II, No. 610 ff.) So hat der Bundesrat auch ausgesprochen, daß die Kantone nach Art. 31, litt. *e*, der Bundesverfassung unzweifelhaft das Recht haben, Hausierpatente zu verweigern, wenn dies im konkreten Falle zum Schutz des Publikums vor Prellerei als angezeigt erscheint, und dabei auch festgestellt, daß der Begriff des Hausierhandels, nach dem bernischen Hausiergesetz bundesrechtlich nicht anfechtbar ist. (Bundesratsbeschluß vom 17. Oktober 1893 in Sachen Sigmund Berger gegen die Regierung von Nidwalden; Bundesbl. 1893, IV, 430. Bundesratsbeschluß in Sachen Schweizerische Petroleumhandelgesellschaft gegen die Regierung von Bern, vom 5. Februar 1895, Bundesbl. 1895, I, 245 ff; Bundesratsbeschluß in Sachen B. A. Jaquet gegen die Regierung von Bern, vom 15. März 1897, Bundesbl. 1897, II, 180 ff.)

Daß der Vertrieb der Schneeballcoupons unter den Begriff des „Hausierhandels“ fällt, kann von der Beschwerdeführerin im Ernste nicht bestritten werden. Ihre Behauptung, es beziehe sich das Hausiergesetz nur auf solche Personen und es können nur diejenigen „Hausierer“ genannt werden, welche gewerbsmäßig und ausschließlich hausieren, wird vom Regierungsrat des Kantons Bern bestritten und es fehlt thatsächlich für diese Auffassung an jeglichem Anhaltspunkt. Wenn sie ferner den Schneeballvertrieb darin unterschieden wissen will, daß der Verkauf „bei zufälligen Begegnungen von Freunden auf der Straße oder zu Haus“ vor sich gehe, so hat sie mit der Supposition des „Freundesverhältnisses“ unter den Parteien kein Unterscheidungsmerkmal gegeben, da auch der Hausierer an Bekannte und Freunde, und an diese in erster Linie, sich wendet. Außerdem ist sicher, daß derjenige, der im Besitze eines Gutscheines ist, seine Coupons an den ersten Besten anzubringen versuchen wird, mit dem er in Berührung kommt, gleichgültig, welcher Art seine Beziehungen zu demselben seien.

Kann nun gesagt werden, daß der Vertrieb von Schneeballcoupons in Prellerei ausarte? Die Frage ist mit dem Regierungsrat des Kantons Bern zu bejahen. Es wird den Kunden durch die auf dem Gutschein gedruckte Erklärung in Aussicht gestellt, daß sie durch Bezahlung von Fr. 6 und dadurch, daß sie fünf Coupons weiter verkaufen und durch die Käufer wieder neue Gutscheine mit Coupons gekauft würden, Waren im Werte von Fr. 30 gewinnen können. Die Bedingung, unter welcher der Käufer eines Coupons zu einem Gegenwert gelangen soll, ist nun aber in den meisten Fällen eine unmögliche, weil sie von einem bestimmten Zeitpunkt an unerfüllbar wird. Dies zeigt die folgende Überlegung: Nimmt man an, daß in einer Stadt durch das Haus Charles Gros & Cie. an eine einzige Person ein Gutschein mit 5 Coupons verschickt werde, daß diese 5 Käufer findet, deren jeder eine Nachnahme von Fr. 5 zahlt, und daß endlich jeder dieser Kunden seinerseits wieder nach dem Schneeballsystem seine Coupons verkaufen kann, so sind nach der ersten Verkaufsoperation 6 Personen am Schneeballsystem beteiligt, nach der zweiten $6 + 25 = 31$ Personen, nach der dritten Operation $31 + 125 = 156$ Personen, nach der vierten $156 + 625 = 781$ Personen, nach der fünften $781 + 3125 = 3906$ Personen u. s. w. In kurzer Zeit wird also Jeder, der überhaupt kauffähig ist, im Besitze eines Coupons sein; die letzten Käufer von Gutscheinen aber, und sie sind $^4/_5$ aller Käufer überhaupt, werden ihre Coupons nicht mehr verkaufen können. Damit werden sie nicht nur um Fr. 1, sondern um die Fr. 6 gebracht, die sie für

den Coupon und den Gutschein ausgelegt haben. Und der Käufer eines Gutscheines weiß nicht und kann nicht wissen, daß die Vertragsbedingung für ihn eine objektiv unerfüllbare ist, weil der Augenblick, wo alle Leute mit Gutscheinen versehen sind, ihm unbekannt ist. Die Prellerei ist also darin zu erblicken, daß unter der Vorspiegelung der Möglichkeit, durch Bezahlung von Fr. 1 Waren im Werte von Fr. 30 zu erwerben, Leute zur Eingehung eines Vertrages und zur Bezahlung von Fr. 6 verleitet werden, von welchen notwendigerweise ein Teil, nämlich $^4/_5$ aller Käufer von Gutscheinen, das ausgelegte Geld verliert, weil die Vertragsbedingung für sie zu einer unmöglichen wird.

Der Thatsache gegenüber, daß kein Käufer eines Gutscheines wissen kann, ob es ihm unmöglich sein wird, den ihm vom Hause Charles Gros & Cie. vorgelegten Vertrag zu erfüllen, fällt die Einrede der Beschwerdeführerin rechtlich nicht in Betracht, jene Leute, die ihr Geld verlieren, hätten zum voraus gewußt, daß sie nur ein Recht auf Waren hätten, „wenn sie ihre Coupons absetzten", ganz abgesehen davon, daß den Kunden ein Recht nur gegeben wird, wenn die Käufer der Coupons auch einen Gutschein à Fr. 5 kaufen.

Auch die weitere Einrede der Rekurrentin, eine Prellerei liege deswegen nicht vor, weil den Kunden ja Gelegenheit geboten sei, durch Abschluß eines Verkaufes über Waren im Werte von Fr. 20, an welchen sie nur Fr. 14 zu bezahlen hätten, wieder zu ihrem Gelde zu gelangen, ist nicht stichhaltig. Diese Umwandlung des Vertrages ist in den auf dem Gutschein gedruckten Vertragsbedingungen nicht vorgesehen; es ist ein Vorschlag, den die Beschwerdeführerin, wie aus ihrem Cirkular hervorgeht, nachträglich auf die Reklamationen der Kunden hin gemacht hat, und auf welchen diese eingehen können, es aber nicht müssen; dieser Vorschlag ändert nichts an dem Charakter des Vertrages und macht den angerichteten Schaden nicht gut. Prellerei ist bei dem Schneeballsystem nur dann ausgeschlossen, wenn das danach handelnde Geschäftshaus allen denjenigen, die keine Käufer für ihre Coupons mehr finden können, die Fr. 6 zurückbezahlt; dazu hat sich aber die Beschwerdeführerin trotz der Klagen der Kunden nicht anerboten. Die Schlußnahme des Regierungsrates des Kantons Bern vom 25. Oktober 1899 steht daher, sofern sie den Vertrieb von Coupons und Gutscheinen nach dem Schneeballsystem unter dem Gesichtspunkte eines Hausierhandels, der in Prellerei ausartete, verbietet, mit Art. 31 der Bundesverfassung nicht im Widerspruch, und es ist demnach das erste Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin abzuweisen.

Es ist daher nicht mehr zu untersuchen, ob sich das Verbot des Schneeballsystems nicht auch unter dem Gesichtspunkt einer verbotenen Lotterie oder des Verkaufes von lotterieähnlichen Effekten rechtfertigen lasse, unter dem der bernische Regierungsrat den Schneeballhandel ebenfalls verboten hat.

Was das zweite Rechtsbegehren betrifft, es möge der Bundesrat erkennen, daß die Kantone nach Art. 64 der Bundesverfassung zum Erlaß von Verordnungen und Gesetzen über verbotene Verträge nicht befugt seien, so ist der Bundesrat zur Beurteilung desselben nicht kompetent, da ihm die Auslegung von Art. 64 der Bundesverfassung nach dem Bundesgesetz betreffend die Organisation über Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 nicht zusteht.

Auf das dritte Rechtsbegehren endlich, es sei die Ausgabe und der Verkauf von Gutscheinen oder Coupons, der ohne die Vermittlung von Geschäftsreisenden geschieht, als nicht unter das Bundesgesetz betreffend die Patenttaxen der Handelsreisenden vom 24. Juni 1892 fallend zu erklären, kann der Bundesrat nicht eintreten, da die zur Erhebung einer Beschwerde notwendige Voraussetzung von Art. 178 in Verbindung mit Art. 190, litt. *a*, des Organisationsgesetzes über Bundesrechtspflege fehlt; das Gesetz stellt für die Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde vor dem Bundesrat als Voraussetzung auf: „die Beschwerde kann nur gegen kantonale Verfügungen und Erlasse gerichtet werden"; die Beschwerdeführerin hat aber weder eine bernische Verfügung noch einen bernischen Erlaß namhaft gemacht, der den Handel nach dem Schneeballsystem unter das Bundesgesetz betreffend die Patenttaxen der Handelsreisenden stellt.

Demnach wird erkannt:

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Bern, den 19. Juni 1900.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:
Hauser.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:
Ringier.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesratsbeschluß über die Beschwerde der Firma Charles Gros & Cie., „Aux fabriques réunies", in Genf, gegen den Regierungsrat des Kantons Bern wegen des Verbotes des Handels mit Schneeballgutscheinen und -coupons. (Vom 19. Juni 1900.)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1900
Band Volume Volume	3
Heft Cahier Numero	26
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	---
Datum Date Data	27.06.1900
Seite Page Pagina	465-478
Ref. No	10 019 260

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.