

Bundesrathsbeschluss

in

Sachen des Verwaltungsrathes der Bank für Graubünden in Chur, betreffend Beeinträchtigung der Gewerbefreiheit.

(Vom 21. Februar 1879.)

Der schweizerische Bundesrath

hat

in Sachen des Verwaltungsrathes der Bank für Graubünden in Chur, betreffend Beeinträchtigung der Gewerbefreiheit;

nach angehörtem Berichte des Justiz- und Polizeidepartementes und nach Einsicht der Akten, woraus sich ergeben:

I. In der Junisizung 1877 erließ der Große Rath des Kantons Graubünden ein „Gesez betreffend Ausgabe von Banknoten in Graubünden“, welches im Wesentlichen folgende Bestimmungen enthält:

§ 1. Jede Bank bedarf zur Ausgabe von Banknoten einer Konzession des Großen Rathes. Bei Privatbanken darf die Emissionssumme den Betrag des einbezahlten Kapitals nicht übersteigen.

§§ 2 und 3. Die Banknoten sind durch die Finanzverwaltung zu stempeln. Noten unter 50 Franken sind nur so lange zulässig, als andere Schweizerkantone solche ebenfalls emittiren.

§ 4 schreibt vor:

„Mit Ausnahme der Kantonalbank ist jede Emissionsbank pflichtig, für die volle Höhe der bewilligten Emissionssumme in die Hand der kantonalen Behörden eine Dekung zu hinterlegen, welche bestehen kann in Metall (Gold oder Silber), in Obligationen der Eidgenossenschaft und eidgenössischen Mitstände, wie auch anderer schweizerischer Korporationen, oder in guten Hypothekartiteln auf Liegenschaften im Kanton, ebenso sind gestempelte Noten der Emissionsbank selbst als gültige Hinterlage anzusehen, in Beträgen von nicht weniger als 100,000 Franken.

„Hypothekartitel auf Liegenschaften sollen nur dann als Hinterlage angenommen werden, wenn die Belehrung der Liegenschaften, abgesehen von der jährlichen Amortisation der Schuld, nach den gleichen Grundsätzen stattfindet, wie sie für die Kantonalbank statutarisch vorgeschrieben sind.“

§§ 5, 6 und 7 enthalten Vorschriften zur Ausführung des § 4.

§ 8 bestimmt, daß jede Emissionsbank (mit Einschuß der Kantonalbank) stets einen Vorrath an gesetzlicher Baarschaft im Betrage von mindestens 40 % ihrer Notenzirkulation verfügbar halten soll.

§§ 9 und 10 normiren den Fall einer Beschädigung von Banknoten, und § 11 die Einlösung derselben.

§ 12 verfügt eine jährliche Konzessionsgebühr von 1 % der Emissionssumme, und

§ 13 endlich bedroht die Zuwiderhandlungen gegen dieses Gesetz mit Bußen bis 30,000 Franken, nebst Konzessionsentzug.

Dieses Gesetz wurde vom Volke angenommen und mit Beschluß des Großen Rathes vom 11. Dezember 1877 auf den 1. Januar 1878 in Kraft erklärt.

II. Der Verwaltungsrath der Bank für Graubünden verlangt die Aufhebung dieses Gesetzes, weil die Kantone in dieser Materie nicht mehr kompetent seien, und weil sein Inhalt die garantierte Gewerbefreiheit verlezte.

Durch den Entscheid der Bundesbehörden über den Rekurs betreffend das Zürcher Banknotengesetz sei nämlich festgestellt, daß die gewerbsmäßige Ausgabe von Banknoten unter diejenigen Handels- und Gewerbszweige gehöre, welche die verfassungsmäßige Garantie des Artikels 31 der Bundesverfassung genießen, und daß die Gesetzgebung, welche die Regelung des Banknotenwesens bezwecke, prin-

zipiell nach Artikel 39 der Bundesverfassung allein dem Bunde, nicht den Kantonen, zustehe. Man könnte zwar mit Hinweisung auf den Art. 2 der Uebergangsbestimmungen zu der Bundesverfassung behaupten, daß ein kantonales Gesez über Ausgabe und Einlösung der Banknoten, welches im Jahr 1874 schon bestanden hätte, erst durch das im Artikel 39 vorgesehene Bundesgesez außer Kraft trete. Dagegen widerstreite es dem Sinn und Geiste der Bundesverfassung, daß die Kantone, welche früher keinerlei solche Geseze gehabt, nach dem 29. Mai 1874 noch ein Gesezgebungsrecht auf diesem ihnen entzogenen Gebiete geltend machen. Jedenfalls könnte dieses nur geschehen, wenn ein offenes Bedürfniß des Publikums dazu vorläge, wobei aber weder direkt, noch indirekt zu Gunsten der Kantonalbank ein Monopol eingeführt, noch überhaupt der freie Gewerbebetrieb mehr als dringend nothwendig beschränkt werden dürfte.

Mit Bezug auf die einzelnen Bestimmungen des Gesezes bemerkte die Rekurrentin:

Gegen die §§ 1, 2 und 3 sei wesentlich nichts einzuwenden. als daß im § 1 die Kantonalbank und die Privatbanken ungleich behandelt werden, und daß § 2 eine unbegründete Belästigung und § 3 eine materielle Benachtheiligung der Banken enthalte.

Den Hauptanlaß zur Beschwerde biete der § 4, indem sich in ihm die Tendenz des Gesezes, den Banknotenverkehr der Privatbank unmöglich zu machen und auf indirektem Wege ein Monopol für die Staatsbank einzuführen, konzentriere. Die Forderung der Dekung der ausgegebenen Noten durch eine Hinterlage in die Staatskasse bestehe nirgends als in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Verhältnisse dieses Landes seien aber nicht zu vergleichen mit denjenigen des Kantons Graubünden, wo die einzige Privatmissionsbank leicht zu kontrolliren sei. Der Kanton besize schon durch den Artikel 94 des Civilgesezbuches ein genügendes Aufsichtsrecht, auch sei mit einer solchen Hinterlage dem Inhaber von Banknoten nicht gedient. Seine eigentliche Sicherheit bestehe vielmehr darin, daß in den Händen der Bank genügende und sonst rasch flüssig zu machende Dekungsmittel vorhanden seien, um die Noten jederzeit und sofort mit baarem Geld einlösen zu können. Das Wechselporfeuille, der Kassabestand, die Chèques und Contocorrentguthaben bei andern soliden Banken bieten eine bessere und wirksamere Dekung als jede Titelhinterlage.

Die Forderung eines solchen Depositums sei von ganz unberechenbarem Nachtheile. Die Bank für Graubünden besize bei einem Aktienkapital von 2 Millionen eine Notenemission von 1,125,000

Franken; sie müßte also ein Titeldepot von mehr als der Hälfte ihres Aktienkapitals beschaffen, und zwar in wenigen Arten von Papieren, welche sie nach ihrem gewöhnlichen Geschäftsbetriebe in größerer Anzahl nicht besitze. Sie wäre daher genöthigt, ihren ganzen Geschäftsbetrieb zu ändern, und müßte, abgesehen von den Kosten einer überstürzten Beschaffung der zu deponirenden Titel, gegenüber der bisherigen Verwendung der hiezu nöthigen Gelder jährlich vielleicht 10,000 bis 15,000 Franken einbüßen. Ein Depot von Metall oder gestempelten Noten könnte sie neben der Vorschrift in § 8 in erheblichem Betrage nicht machen, und ebenso wäre es ihr aus Geschäftsrücksichten nicht gestattet, Hypothekartitel aus dem eigenen Kanton zu deponiren. Sie müßte sich deßhalb entschließen, eher die Banknotenemission aufzugeben, als diese Vorschriften zu erfüllen.

Die Forderung im § 8 sei an und für sich nicht ungerechtfertigt, sie bilde aber in Verbindung mit § 4 das wirksamste Mittel zur Einführung eines Monopols zu Gunsten der Kantonalbank. Um jedem Bedürfnisse genügen zu können und um einer chikanösen Kontrolle zu begegnen, müßten ohnehin immer wenigstens 50 % der Notencirkulation in Kasse gehalten werden. Die Rekurrentin könne aber nicht einerseits das Titeldepot machen und andererseits zur eventuellen Baardekung der Notenzirkulation stets mindestens eine halbe Million zinslos verfügbar halten.

Die Banknotensteuer nach § 12 sei sowohl an sich zu hoch, als auch unrichtig bemessen. Die Steuer dürfe nicht auf die Emission, sondern nur auf denjenigen Theil der Zirkulation gelegt werden, dessen Betrag nicht durch die gesetzliche Baardekung ausgeglichen sei. Die durchschnittliche Rente der emittirten Noten für die Bank in Graubünden betrage $1\frac{1}{2}\%$ bis höchstens 2 %. Es müßte also die volle Hälfte des Ertrages oder noch mehr als besondere Gewerbesteuer abgegeben werden, neben den gewöhnlichen, sonst schon übermäßig hohen Steuern an Staat und Gemeinde. Eine solche Besteuerung finde bei andern Gewerben nirgends ihres Gleichen. An dieser Ungerechtigkeit werde dadurch nichts geändert, daß die Kantonalbank der Notensteuer ebenfalls unterworfen sei, denn es komme für sie auf das Gleiche heraus, ob sie den betreffenden Betrag der Staatskasse als Steuer oder als Reingewinn abliefern.

§ 13 endlich sei höchst ungerecht, zumal die Ausfällung der darin vorgesehenen kolossalen Bußen ohne nähere Regulirung den nämlichen Administrativbehörden überlassen sei, welche der staatlichen Konkurrenzanstalt vorstehen.

III. Die Regierung des Kantons Graubünden antwortete im Wesentlichen wie folgt:

Nach dem klaren Wortlaut des Artikels 31 der Bundesverfassung und im Sinne des Entscheides der Bundesversammlung über das Zürcher Banknotenmonopol könne es keinem Zweifel unterliegen, daß die Kantone, so lange ein Bundesgesetz über das Banknotenwesen nicht bestehe, in Beziehung auf die Emission von Banknoten alle durch die eigenthümliche Art dieses Verkehrs erforderlichen Vorschriften, Bedingungen und Beschränkungen aufstellen dürfen. Ebenso seien sie nach der nämlichen Auslegung des Artikels 31, Litt. c auf ihrem Gebiete zur Bestueuerung der Ausgabe von Banknoten berechtigt.

Nachdem das bezügliche Bundesgesetz von 1876 nicht zu Stande gekommen, und die Ausarbeitung eines neuen Entwurfes in der nächsten Zeit nicht zu gewärtigen gewesen, haben die Behörden von Graubünden den Erlaß eines kantonalen Gesetzes über diese Materie als ein absolutes Bedürfniß erachtet. Das vorliegende Gesetz beruhe auf der Anschauung, daß es Pflicht des Staates sei, dafür zu sorgen, daß dem Volke aus dem Verkehre mit Noten von Privatbanken, die es durch die Macht der Umstände selbst wider seinen Willen anzunehmen gezwungen sei, kein Schaden erwachse. Das einzige Mittel hierzu sei eine in die Hände des Staates gelegte Deckung für die ganze Emissionssumme. Mit dieser Forderung des § 4 stehe und falle das ganze Gesetz. Durch diese Vorschrift werde der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigt. Es könne nicht darauf ankommen, ob einer Bank die Beschaffung der geforderten Hinterlage mehr oder weniger bequem sei und ob es ihr bei dieser Vorschrift noch convenire, Banknoten auszugeben. Es frage sich bloß, ob der § 4 den Privatinstitutionen die Ausgabe von Banknoten unmöglich mache. Dieses sei aber nicht der Fall. Auch komme das Geschäftsgeheimniß nicht in's Spiel, weil alle als Depot zulässigen Titel, und insbesondere die Hypothekartitel aus dem Kanton Graubünden, den Charakter der Oeffentlichkeit an sich tragen.

Die Vorschrift im § 8 habe nicht den Sinn, daß die Banken die Baarreserve ausschließlich und separat für das Banknotengeschäft, sondern daß sie dieselbe im Allgemeinen verfügbar halten sollen. Jede Bank müsse für ihren übrigen Geschäftsverkehr stets einen namhaften Baarvorrath halten, so daß sich diese gesetzliche Verpflichtung mit Rücksicht auf den Banknotenverkehr auf einen Prozentsatz von 20 bis 25 der Emission reduziere, eine Reserve, welche jede Emissionsbank stets in Kasse haben sollte.

Die Steuer von 1 % der Emission sei auch neben den Verpflichtungen in den §§ 4 und 8 nicht zu hoch gegriffen. Ein Kapital, welches die Bank für Graubünden aus der Emission von Banknoten sich beschaffe, koste sie unter Berücksichtigung aller dieser gesetzlichen Vorschriften:

Zinsverlust an der Hinterlage höchstens	0.50 %	der Emission,
Zinsverlust durch die Baarreserve, zu 30 % der Cirkulation und zu einem Zinsfuß von 4½ % berechnet	1.35 %	„ „
die Steuer	1.— %	„ „
dazu die Anfertigungs- und Verwaltungs- kosten	0.15 %	

zusammen höchstens 3.00 % der Emission, während die Bank für das Geld, das sie auf andere Weise als durch Noten sich verschaffe, 4½ % jährliche Zinsen bezahlen müsse. Das Banknotengeschäft werde in Zukunft für die Rekurrentin zwar nicht mehr so lukrativ sein, wie bisher, es werde aber, wenn im richtigen Verhältnisse zu den Kräften der Bank gehalten, immerhin ebensoviel oder noch mehr abwerfen, als jede andere von ihr betriebene Geschäftsbranche. Für die nicht zirkulirenden Noten habe sie keine Baardekung zu halten und könne dieselben gemäß § 4 als Hinterlage abgeben. Wenn die Emission in irgend einer Zeit sich als zu hoch herausstellen sollte, so stehe es ihr frei, sie auf das richtige Maß zurückzuführen.

Die im § 2 vorgeschriebene Stempelung sei für die Kontrolle absolut notwendig, daher auch die Nachstempelung der bereits emittirten Noten. Diese Nachstempelung könne bei etwas gutem Willen der Bank innert der vorgesehenen Frist von 2 Jahren leicht durchgeführt werden.

Was endlich die Strafbestimmungen in § 13 betreffe, so können bei einem Gesetze von der Wichtigkeit und Tragweite des vorliegenden Bußen bis auf Fr. 30,000 nicht übertrieben erscheinen. Es müssen hohe Bußen ausgesprochen werden können, damit nicht eine Emissionsbank mit der Uebertretung des Gesetzes ein gutes Geschäft mache.

Gestützt auf folgende rechtliche Gesichtspunkte:

1) Gemäß Art. 39 der Bundesverfassung ist zwar die Gesetzgebung über die Ausgabe und die Einlösung von Banknoten in die Befugniß des Bundes gelegt, allein so lange er von diesem Rechte keinen Gebrauch macht, müssen die Kantone als kompetent aner-

kannt werden, diejenigen Gesetze von sich aus zu erlassen, welche sie durch die eigenthümliche Art dieses Gewerbes zum Schutze des Publikums gegen Täuschung und Verlust als nothwendig erachten, und zugleich diejenigen Bedingungen und Beschränkungen aufzustellen, die zur Erreichung dieser Zwecke geeignet erscheinen mögen.

2) In Uebereinstimmung mit diesen für das Bankwesen im Allgemeinen aus der Natur der Sache entspringenden Grundsätzen sind im Art. 31, Litt. c der Bundesverfassung noch ausdrücklich den Kantonen Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben und über die Besteuerung des Gewerbebetriebes vorbehalten, und es ist im Schlußsaze von Art. 31 nur die Beschränkung enthalten, daß diese Verfügungen den Grundsatz der Handels- und Gewerbe-freiheit selbst nicht beeinträchtigen dürfen.

3) Indem hiernach den Kantonen das Recht zur Besteuerung eines jeden Gewerbebetriebes zusteht, müssen sie auch berechtigt sein, für die Bewilligung des Geschäftsverkehrs mit Banknoten eine jährliche Konzessionsgebühr zu fordern, wie dieses für eine Reihe anderer Gewerbe unbestritten auch der Fall ist. Es fragt sich daher nur noch, ob im Spezialfalle die jährliche Konzessionsgebühr von 1 % der Emissionssumme den Grundsatz der Handels- und Gewerbe-freiheit beeinträchtigt.

4) Diese Frage muß verneint werden, weil der Verwaltungsrath der Bank für Graubünden den Beweis nicht zu leisten vermag, daß durch jene Besteuerung der Geschäftsbetrieb mit Banknoten in so hohem Grade belastet wäre, daß dieser ganze Zweig des Bankgeschäftes unmöglich gemacht würde, oder wenigstens, daß nicht mehr ein billiges Erträgniß erzielt werden könnte, zumal sich aus der eigenen Darstellung des Rekurrenten ergibt, daß die Bank für Graubünden aus dem Notengeschäft nach Abzug aller Spesen immer noch eine durchschnittliche Rente von $1\frac{1}{2}$ bis 2 % der emittirten Noten bezieht, während diese Rente nach der Berechnung der Regierung sogar noch höher steigen würde. Ueberdies beweisen die Vorgänge in andern Kantonen, in denen ebenfalls 1 % der Emissionssumme als Steuer erhoben wird, daß damit die Gewerbe-freiheit keineswegs in einer übermäßigen Weise belastet sein kann, sondern daß der Verkehr mit Banknoten für die betreffenden Banken immer noch einen angemessenen Gewinn liefern muß.

5) Anders verhält es sich dagegen mit dem Inhalte von § 4 des fraglichen Gesetzes, wonach jede Emissionsbank (mit Ausnahme der Kantonbank) pflichtig sein soll, für die volle Höhe der bewilligten Emissionssumme dem Staate in bestimmt vorgeschriebener Form Dekung zu hinterlegen, indem eine solche Vorschrift offenbar

über den nothwendigen und deßhalb erlaubten Inhalt eines kantonalen Bankgesetzes hinausgeht und die garantierte Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigen muß, weil

- a. nach § 8 jedenfalls stets ein Vorrath an gesetzlicher Baarschaft im Betrage von wenigstens 40 % der Notenzirkulation verfügbar vorhanden und somit meistens für den größten Theil der ganzen Emission doppelte Dekung geschaffen werden müßte;
- b. nach § 11 jede Bank verpflichtet sein soll, die ausgegebenen Noten auf erste Vorweisung hin einzulösen, nun aber (nach Erschöpfung der 40 %) eine Bank gerade darum an der Erfüllung dieser Pflicht gehindert sein könnte, weil die Baarschaft, welche für Beschaffung der zum staatlichen Depot zulässigen Titel nöthig war, nicht noch einmal flüssig gemacht werden könnte;
- c. in der Forderung, daß (außer Metall) nur bestimmt bezeichnete Titel deponirt werden dürfen, die freie Geschäftsbewegung in lästiger Weise beeinträchtigt wird, insofern die Beschaffung der zum Depot zulässigen Titel unter Umständen sehr schwierig und nur mit großen Kosten möglich sein könnte;
- d. im Falle aber die Emissionsbank von der auch zulässigen Form Gebrauch machen und für den für das Publikum bestimmten Betrag von Banknoten zugleich noch andere eigene Noten bei dem Staate hinterlegen wollte, sie im Sinne von § 8 des Gesetzes genöthigt werden könnte, für die gleiche Summe zwei Mal 40 % Baarschaft in Kasse zu behalten, wodurch ihr offenbar ein fruchtbringender Geschäftsverkehr unmöglich werden müßte.

6) Im Allgemeinen bilden die Vorschriften im § 4 des Graubündenschen Bankgesetzes über die volle Dekung des Betrages der den Privatbanken bewilligten Banknotenemission, über die Art dieser Dekung und über die Befreiung der Kantonbank von dieser Dekung, in Verbindung mit der Thatsache, daß gemäß § 8 den Privatbanken für die in Zirkulation befindlichen Banknoten dennoch eine zweite Dekung von wenigstens 40 % Baarschaft vorgeschrieben ist, in ihren Wechselbeziehungen zu dem § 13, wonach den Privatbanken wegen bloß formellen Zuwiderhandlungen gegen dieses Gesetz Bußen bis auf Fr. 30,000 und der Entzug der Konzession angedroht sind, „falls sie nicht dem Richter anheimfallen“, so daß ein solcher Geschäftszweig auch auf bloß administrativem Wege und ohne daß ein die materielle Strafbarkeit der Handlung charakterisirendes Moment nöthig ist, unterdrückt werden kann, eine offenbare Be-

schränkung der Gewerbefreiheit zu Gunsten der Kantonalbank, woraus dann von selbst ein Monopol für die letztere hervorgeht, dessen Einführung durch Art. 39 der Bundesverfassung dem Bunde verboten ist und daher auch keinem Kanton gestattet sein kann.

7) Wenn auch nach dem Gesagten nicht der ganze Inhalt des Graubündenschen Gesetzes über die Banknoten hinfällig wird, so ist dieses doch der Fall hinsichtlich der wesentlicheren Vorschriften desselben, weshalb eine totale Revision des ganzen Gesetzes als nothwendig erscheint,

beschlossen:

1. Das Gesetz des Kantons Graubünden, betreffend Ausgabe von Banknoten, vom 11. Dezember 1877, ist im Sinne der Erwägungen aufgehoben.

2. Dieser Beschluß ist der Regierung des Kantons Graubünden, sowie den Rekurrenten mitzutheilen.

Bern, den 21. Februar 1879.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

Hammer.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schiess.



Bundesrathsbeschluss

in

Sachen des Christian Vögeli, aus dem Kanton Bern,
niedergelassen in Heitenried, Kantons Freiburg.

(Vom 15. Juli 1879.)

Der schweizerische Bundesrath

hat

in Sachen des Christian Vögeli, aus dem Kanton Bern, niedergelassen in Heitenried, Kantons Freiburg, betreffend Stimmrecht und Steuerpflicht der Niedergelassenen;

nach angehörtem Berichte des Justiz- und Polizeidepartements und nach Einsicht der Akten, woraus sich ergeben:

I. Unterm 8. April 1877 beschloß die Gemeindeversammlung von Heitenried, Kantons Freiburg, während der drei nächsten Jahre eine Gemeindesteuer von 2 ‰ von den Liegenschaften und den Kapitalien zu erheben, damit das bestehende Defizit gedeckt und den stets wachsenden Gemeindeausgaben begegnet werden könne. (Diese Steuer betrug früher bloß 1 ‰.)

II. Herr Christian Vögeli, aus dem Kanton Bern, reformirter Konfession, niedergelassen in Heitenried, rekurrierte unterm 14. Oktober 1878 gegen diese Steuer an den Bundesrath und stellte die Anträge:

„1. daß, so lange die freiburgische Gesetzgebung den Grundsätzen der Art. 43, 45 und 60 der Bundesverfassung noch keine

**Bundesrathsbeschluss in Sachen des Verwaltungsrathes der Bank für Graubünden in
Chur, betreffend Beeinträchtigung der Gewerbefreiheit. (Vom 21. Februar 1879.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1879
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.11.1879
Date	
Data	
Seite	683-692
Page	
Pagina	
Ref. No	10 010 488

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.