Bericht

der

ständeräthlichen Kommission in Sachen des Rekurses Dierauer gegen das st. gallische Markt- und Hausirgesetz.

(Vom 5. Dezember 1879.)

Tit.

Der Große Rath des Kantons St. Gallen erließ unter'm 23. Wintermonat 1878 ein Gesetz über den Markt- und Hausirverkehr, und weil von keiner Seite das Referendum ergriffen wurde ist dieses Gesetz am 13. Januar 1879 in Kraft getreten. Art. 4, Al. 2 dieses Gesetzes subsumirt unter die Kategorie des Hausirens: „das Aufsuchen von Bestellungen bei andern Personen als solchen, welche mit dem betreffenden Artikel Handel treiben oder denselben in ihrem Gewerbe verwenden", und Art. 16, c bestimmt als monatliche Patentgebühr für diese Art des Gewerbebetriebes Fr. 10 bis 40, wobei immerhin folgende zwei Modifikationen in Betracht zu ziehen sind. Für das Aufsuchen von Waarenbestellungen wird nämlich von den im Kanton niedergelassenen Kaufleuten nur die Hälfte der Patentgebühr, nämlich eine Taxe von Fr. 10—20, gefordert. Sodann ist auf eine längere Patentfrist eine relativ mäßigere Taxe zu entrichten, nämlich für ein Vierteljahr muß nur die doppelte, für ein halbes Jahr die vierfache und für ein ganzes Jahr die achtfache, statt die vier-, sechs- und dutzendfache Taxe entrichtet werden.

Gegen diese Gesetzesbestimmungen rekurrirten Herr J. J. Dierauer von Oberutzwyl und 37 andere im Kanton St. Gallen nieder-

gelassene Kaufleute an den Bundesrath. Der Bundesrath wies die Beschwerde ab, und neun Monate nach Mittheilung des bundesräthlichen Entscheides gelangt nun Herr Fürsprech Suter in St. Gallen im Namen der Beschwerdeführer an den obersten staatsrechtlichen Appellhof der Eidgenossenschaft.

Die Rekurrenten motiviren mittels gedruckten Memorials in folgenden vier Richtungen:

1) Art. 4, 2 stehe im Widerspruche mit dem Bundesbeschlusse vom 29. Juli 1859, wonach Kantone von schweizerischen Handelsreisenden für Waarenbestellungen keine Gebühr erheben sollen.

2) Art. 31 der Bundesverfassung werde hiedurch lädirt, denn zumal für ein Geschäft, welches mehrere Handelsreisende auf die Wanderschaft aussende, gestalte sich die st. gallische Gesetzesbestimmung nicht etwa bloß zu einer polizeilichen Maßregel, sondern zu einer sehr hemmenden fiskalischen Chikane, welche unter Umständen mit einer eigentlichen Behinderung des Geschäftsbetriebes thatsächlich identische Konsequenzen habe.

3) Die angefochtene Gesetzesbestimmung widerstreite dem Art. 44 der Bundesverfassung, indem, wenn vom gleichen Geschäft und von der gleichen Rendite eine Erwerbssteuer gefordert werde, diese Patentgebühr eine Doppelbesteuerung in sich schließe.

4) Laut internationalem Vertragsrecht dürfe von Ausländern diese Taxe nicht gefordert werden.

Tit.! Ihre Kommission findet, daß die Rekurrenten rechtsgeschichtlich insoweit richtig räsonniren, daß in Gemäßheit eines Bundesbeschlusses vom Juli 1859 solchartige Patentgebühren allerdings unzulässig wären. Dieser Beschluß, beziehungsweise die darauf fundamentirte bundesräthliche Praxis unterschied zwischen solchen Geschäftsreisenden, welche die Waare von Hause zu Hause mit sich führen, und solchen Commis voyageurs, welche ohne eigentlichen Waarenverschleiß, aber doch immerhin mit Mustern, von Hause zu Hause, auch bei Nichtgewerbegenossen, Bestellungen aufnehmen. Es ist das ein auf dem Postulaten- und Interpretationswege zu Stande gekommener Bundesbeschluß, welcher die Anschauungsweise der damaligen eidgenössischen Räthe der entgegengesetzten Anschauungsweise des Bundesrathes auktoritativ gegenüberstellte, während es sich dazumal allerdings nicht um einen gesetzgeberischen Akt gehandelt hat und sonach auch nicht bei einer spätern Meinungsänderung der Räthe legislatorisch, revidirend, sondern gleichfalls nur wieder interpretativ zu Werke gegangen werden mußte. Die eidgenössischen Räthe ließen sich damals von der Ansicht leiten,

weil die Bundesverfassung freien Kauf und Verkauf, freien Zug von Personen und Kaufmannswaaren von Kanton zu Kanton gewähre, so gehe es nicht an, durch Patentgebühren die Aufnahme von Kaufsbestellungen fiskalisch zu erschweren. Man könne die Lösung des Patentes aus Gründen der polizeilichen Kontrole fordern, aber man dürfe hiefür keine Gebühr verlangen; diese Kategorie des Gewerbetriebes dürfe vielmehr lediglich mit einer Erwerbssteuer belastet werden, alles Weitere sei in mehr oder weniger flagranter Weise verbotenes Prohibitivsystem.

Bei diesem Bundesbeschlusse hatte es sein Bewenden bis zur Prüfung des bundesräthlichen Geschäftsberichtes vom Jahre 1877, in welchem nämlich der Bundesrath die theilweise Aufhebung des luzernischen Hausirgesetzes gleichsam nebenbei mit den staatsrechtlichen Vertragsverhältnissen zu Deutschland motivirt hatte. Gegen diese Auffassung und gegen die oben citirte Anschauungsweise haben sich dann aber im Namen der nationalräthl. Gestionskommission die HH. Bützberger und Straub mit juristischer Schärfe ausgesprochen; sie vertheidigten das Postulat: „Der Bundesrath wird eingeladen, die in den Bemerkungen in dem Abschnitt „Aufnahme von Bestellungen auf Muster“ erwähnten Verhältnisse einer nochmaligen Prüfung zu unterwerfen, beziehungsweise den von ihm getroffenen Entscheid einer Wiedererwägung zu unterziehen.“ Beide Räthe haben diesem Postulate, in bewußtem Gegensatze zur 19jährigen bundesrechtlichen Praxis, einmüthig beigepflichtet, und damit haben sie ihre frühere Interpretation auf dem Wege einer spätern Interpretation in parlamentarisch zuläßiger Weise in's schnurgerade Gegentheil verwandelt. Der Bundesrath trat ohne irgend welch' scheinbaren Widerwillen auf diese neue Interpretationsregel der Räthe ein. Schon im August 1878 trat dann als Probirstein der Rekurs Flückiger gegen das bernische und basellandschaftliche Gesetz an den Bundesrath heran, und die Conversion der bundesräthlichen Sinnesweise hat sich beim Entscheide dieses Rekurses im glänzendsten Licht bewährt.

Diese veränderte, dermalige bundesstaatsrechtliche Anschauungsweise basirt auf folgendem Gedankengange. Art. 31 der Bundesverfassung vom Jahre 1874 gewährleistet allerdings die Handels- und Gewerbefreiheit. Aber dieser Artikel gewährleistet gleichzeitig in seiner Litt. c den Kantonen das Recht zur Gewerbebesteuerung. Nur darf diese Steuer nicht zu einem eigentlichen Hemmniß des Gewerbebetriebes werden. Das Prinzip spricht für die autonome Steuerhoheit der Kantone; was dießbezüglich als eigentliche Prohibitivmaßnahme qualifizirt werden will, ist in dieser verpönten Eigenschaft vor dem eidgenössischen Forum erweislich darzustellen,

und wenn dieser Beweislast ab Seiten des Beschwerdeführers Genüge geleistet wird, dann, aber auch nur dann tritt der Bund hindernd in die Schranken. Von diesem Gesichtspunkte ausgehend hat der Bundesrath ohne Bedenken dem basellandschaftlichen Gesetze die Approbation ertheilt, welches eine Taxe von Fr. 150 per Jahr im Maximum vorsieht. Beim bernischen Gesetze, welches Fr. 200 per Monat als Maximalziffer zuläßt, fühlte sich der Bundesrath hinwieder keineswegs zur Aufhebung des Gesetzes veranlaßt, sondern schaltete lediglich in den Motiven die Klausel ein, daß, sollte im Einzelfalle die Anwendung des Gesetzes als eine exorbitante sich herausstellen, die Bundesexekutive im diesem Einzelfalle remedirend dazwischen treten werde. Thatsache ist nun, daß das st. gallische Gesetz für ein allerdings nicht so großes Territorium, wie das bernische, aber immerhin für ein großes und ausgiebiges Geschäftsgebiet eine vielmal kleinere Maximalziffer vorsieht, als das bernische Gesetz, und daß es in dieser Maximalziffer zumal auch von Solothurn entschieden übertroffen wird. Der heutige Entscheid kann also kein relativer, numerisch abwägender, sondern er muß ein bundesstaatsrechtlicher, prinzipieller sein. Und hier stellt sich die Commission auf den Standpunkt des Bundesrathes. Es war seiner Zeit eine äußerst subtile Unterscheidung, daß man den omnia secum portantibus, den Mitführern ihrer Waare, die Patentlösung fiskalisch nicht freigab, wohl aber dem viel zahlreichern und viel reichgestaltigern, in der Regel mit einem viel größern lucrum heimziehenden Heere der Musterreisenden. Es ist diese Unterscheidung eine arbiträre. Der Eine wie der Andere sucht seine Ernte außer seinem Domizil, er läßt nicht die Kundsame an sich herankommen, sondern er geht den Kunden nach; der Eine wie der Andere pilgert über Berg und Thal, kehrt unter hohen und niedern Dächern ein, entschlägt seine Waare, in der Regel nicht ohne geheimen Zinszuwachs, freigebig auf Kredit; der Eine wie der Andere besitzt gar oftmal viel Zudringlichkeit und Redefertigkeit, Beide sind volkswirthschaftlich gleich importante, analoge Persönlichkeiten. Der mit dem Waarenlager Reisende kann übrigens an einem beliebigen kleinen örtlichen Centrum, inmitten der Peripherie einer größern oder kleinern Kundsame sein größeres oder kleineres Waarenlager aufspeichern, er kann dann in die benachbarten Häuser gehen und dann all' die lieben Leute zur gefälligen Besichtigung seiner Siebensachen einladen u. s. w. Diese beiden unter sich so geschwisterlichen Kategorien aber befinden sich in sehr bewußtem Gegensatze zu demjenigen Geschäftsmann, der seiner Kundsame nicht nachgeht. Bei Letzterm ist es klar, daß er nur da steuern muß, wo er Handel treibt, und daß er nur eine Vermögens- und Erwerbssteuer, nicht aber auch eine

Patentgebühr zu bezahlen pflichtig ist. Wer dagegen am Orte A. sein Magazin hat und dabei in der Gemeinde B. und im Kanton C. hausirt, der konkurrirt eben auch mit den Geschäftsleuten in der Gemeinde B. und im Kanton C., welche dort ihre Steuern und Bräuche zahlen müssen, und darum war und wäre es eine von Letztern sehr lebhaft empfundene Ungerechtigkeit, wenn jener Geschäftsmann nur am Orte seines Domizils, nicht aber auch in der Gemeinde B. und im Kanton C. an die res publica etwas beizusteuern hätte. Wenn ich in einem Kanton von Hause zu Hause pilgernd mein Geschäft treibe, so kann ich mich wahrhaftig nicht beklagen, wenn mich jener Kanton, dessen polizeilichen und gesetzlichen Schutz ich beanspruche und dessen Gebiet ich volkswirthschaftlich ausbeute, in nicht zu unbescheidenem Maße unter die Steuerschraube nimmt. Sonst wäre ja der geschäftstreibende Insaße dieses Kantons viel schlimmern Rechtes, als ich, der peregrinus.

Art. 29 der Bundesverfassung vom Jahre 1848 war eine nähere Präzisirung von Art. 11 der Bundesakte von 1815 und ein Ausbau der alten Bünde; sein Hauptprinzip war, die gegenseitige Lebensmittelsperre, sowohl die direkte als die indirekte, zu behindern, freien Zug, freien Kauf und Verkauf zu sichern, und aus diesem Grunde wurden mit Ausnahme des Ohmgeldes alle Zölle und Mauthen an den Kantonsgrenzen aufgehoben. Weiter aber wollte die Bundesverfassung von 1848 in das Steuerrecht der Kantone in keiner Weise eingreifen, und der Motivenbericht der Tagsatzungskommission besagt ausdrücklich: „Es ist zu bemerken, daß die einschlägigen Artikel (speziell Art. 29) sich nicht beziehen auf Steuern, welche im Innern der Kantone auf die Konsumation, wie z. B. auf Salz, Fleisch, Getränke, Tabak — ohne Rücksicht auf die Einfuhr — erhoben werden, z. B. auf Patentgebühren, Konzessionen u. s. w. Diese Verbrauchssteuern fallen in's Gebiet der Kantonalsouveränität". Der jetzige Art. 31 änderte aber gegenüber dem frühern Art. 29 einzig das, daß an die Stelle des interkantonalen Rechtes im Prinzip das individuelle, innerkantonale Recht der Handels- und Gewerbefreiheit trat. Der Bundesrath brachte in seiner Botschaft vom Jahre 1870 dieses Prinzip in seinem jetzigen Wortlaute in Vorschlag; er fügte aber in seiner Botschaft bei: „Die Frage der Besteuerung ist eine sekundäre Frage, die jeder Kanton lösen mag, wie er es für gut findet". Um aber alle Zweifel zu lösen, daß es darauf abgesehen sei, das bisherige Besteuerungsrecht der Kantone zu beschränken, schlug der Bundesrath vor, dieses Besteuerungsrecht in der Verfassung selbst ausdrücklich freizugeben. Und Litt. c von Art. 31 ist auch um so vollbewußter in die Verfassung hineingekommen, weil der Streichungs-

antrag des Hrn. Nationalrath Scheuchzer einen ablehnenden Bescheid erhielt. Allerdings lesen wir dann weiter, daß solche fiskalische Verfügungen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht behemmen dürfen. Aber wir haben dießbezüglich nicht nur hervorzuheben, daß das st. gallische Gesetz in seinen Taxbestimmungen von den Gesetzen anderer Kantone entschieden übertroffen wird; wir konstatiren ferner, daß dieses Gesetz, der Mannigfaltigkeit des Geschäftslebens sich anschmiegend, einen sehr bedeutsamen Spielraum zwischen dem Minimal- und Maximalbetrage der Patentgebühren offen belassen hat, und daß der Bundesrath gewiß Recht hat, wenn er eine allzu rigorose Anwendung des Gesetzes vor seinem Einschreiten abwartet; wir müssen überhin der Behauptung der st. gallischen Regierung vollen Glauben schenken, daß seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes der Hausirhandel weder extensiv noch intensiv eine Minderung erlitten hat.

Es wird von den Rekurrenten auch die Unzuläßigkeit der Doppelbesteuerung in's Feld gerufen. Formell gehört aber diese Einrede vor das bundesrichterliche Forum, und das Bundesgericht hat in analogen Fällen gegen die Rekurrenten schon entschieden. Materiell kann von einer „Doppelbesteuerung" nicht die Rede sein. Eine Doppelbesteuerung ist lediglich dann vorhanden, wenn zwei verschiedene Steuerhoheiten, Gemeinden, Kantone, Staaten gegen die gleiche Person aus dem Gesichtspunkte des gleichen öffentlichen Pflichtenkreises ihre Steuerkompetenz zur Geltung bringen wollen; wenn z. B. die Armensteuer von der Wohn- und Heimatgemeinde gefordert, oder wenn das Aktienvermögen am Wohnorte des Aktionärs und am Domizil der Gesellschaft besteuert werden will. Eine gleichzeitige Besteuerung des gleichen Steuerobjektes unter verschiedenen rechtlichen Gesichtspunkten kann aber bei gleichmäßiger Behandlung aller gleichen Verhältnisse an sich nicht als unzuläßige Doppelbesteuerung angesehen werden. Sonst müßten ja alle Konzessions- und Patentgebühren bei gleichzeitigem Bezuge einer Erwerbssteuer, z. B. auch gegenüber dem Wirthschaftsgewerbe, dem Getränkehandel, den Versicherungsgeschäften u. s. w. wegfallen. Die Patentgebühr wird für das Patent bezogen, zu einer Zeit, wo sich der Erwerb aus dem Patente noch durchaus nicht mit Sicherheit berechnen läßt; sie hat nicht nur einen fiskalischen, sie hat zumal auch einen polizeilichen Charakter. Die Erwerbssteuer dagegen schaut nicht aus in die Perspektive der Zukunft; ihre mathematisch und thatsächlich ganz andere Grundlage ist die vollendete Thatsache, die Berechnung des erworbenen Vermögens. So gut und mehr noch als die Patenttaxe und Erwerbssteuer konkurrirt kumulativ gegenüber dem gleichen Steuerfaktor in verschiedenen Kantonen die

Grund- und Vermögenssteuer. Die Patentgebühr vermittelt als gleichzeitig polizeiliche Taxe den Zutritt zu einem polizeilich zu kontrolirenden Spezialerwerb, die Erwerbssteuer dagegen hält sich an's Gegebene, Abgeschlossene, Große, Allgemeine. Die Patentgebühr ist das approximative Surrogat der Erwerbssteuer für den Geschäftsbetrieb im Umherziehen, die Erwerbssteuer ist der fiskalische Abfall des Geschäftsbetriebs am Domizil.

Der Rekurs stützt sich endlich darauf, daß infolge der Staatsverträge, zumal desjenigen mit Deutschland, die fremden Geschäftsreisenden keine Abgaben zu bezahlen haben und also bessern Rechtes seien, als die Schweizerbürger. Allerdings enthält Art. 9 des deutsch-schweizerischen Handelsvertrages die Bestimmung: „Kaufleute, Fabrikanten und andere Gewerbetreibende, welche sich darüber ausweisen, daß sie in dem Staate, wo sie ihren Wohnsitz haben, zum Gewerbebetriebe berechtigt sind, sollen, wenn sie persönlich oder durch in ihren Diensten stehende Rei sende Ankäufe machen oder Bestellungen, auch unter Mitführung von Mustern, suchen, in dem Gebiete des andern vertragenden Theils keine weitern Abgaben hiefür zu entrichten verpflichtet sein.“ Gegen die Auffassung der Rekurrenten sprechen aber gleichwohl folgende Momente. Erstlich hat das deutsche Reich eine vom deutschen Bundesrathe unterm 7. März 1877 aufgestellte, strenge Gewerbeordnung, welche die Bewilligung oder Nichtbewilligung von Legitimationskarten in die Hand der Lokalbehörden legt und welche ziemlich stramme persönliche Requisite für den Erhalt einer solchen Legitimationskarte statuirt. Es ist keine Rede davon, daß das deutsche Reich den fremden Handelsreisenden den eigenen in allen Theilen gleichstellt. Es schlägt überhin in die vorbehaltene Autonomie jedes deutschen Staates ein, den Begriff des Hausirhandels nach seinen polizeilichen Standpunkten zu fixiren. Wenn Differenzen sich ergeben, so ist es nicht Sache von Schweizerbürgern, sondern Sache des betreffenden Staates, gegen eine angeblich unrichtige Vertragsinterpretation Einsprache zu erheben. Geradezu ausschlaggebend scheint uns aber, daß in Deutschland die Gewerbesteuerhoheit den Einzelstaaten vorbehalten wurde. Und vor Allem und Jedem fällt hier Art. 1, Absatz 2 des deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrages, welcher aus dem Jahre 1876 stammt und welcher jüngern Datums als der Handelsvertrag ist, in Betracht, wo geschrieben steht: „Jede Art von Gewerbe und Handel, welche den Angehörigen der verschiedenen Kantone erlaubt ist, wird es auf gleiche Weise auch den Deutschen sein, und zwar ohne daß ihnen eine pekuniäre oder sonstige Mehrleistung auferlegt werden darf.“ Es darf also vom deutschen Reichsbürger nicht mehr, wohl aber darf von ihm das und so viel

gefordert werden, was vom Schweizerbürger. Auf internationales Recht kann sich sonach der Rekurs so wenig fußen, wie auf gemeinschweizerisches Staatsrecht.

Endlich rufen die Rekurrenten nicht ohne solennes Pathos das Gespenst der drohenden Reaktion in Schranken. Wenn für allerdings ehrenwerthe, aber private spekulative Zwecke politisches Pathos in's Feld gerufen wird, so kann das den Referenten nie zu einem hohen innern Thermometerstand begeistern. Thatsache ist, daß nicht nur der angesessene Gewerbestand, sondern auch manch haushälterischer Familienvater der steuerrechtlich privilegirten Ueberschwemmung des Landes durch Handelsreisende schon lange nicht ohne Sorge zugesehen hat. Thatsache ist, daß unser Schweizervolk nicht so überglücklich situirt ist, daß es die Gesetze eines verständig ökonomischen Haushaltes ungestraft außer Acht belassen darf, während im Hausirhandel gar oft verführerisch und erfolgreich an den Leichtsinn der Leute appellirt wird. Thatsache ist, daß in unserer sonst von der Hyperproduktivität der Gesetzgebung übersatten Zeit keine Gesetze populärern Anklang finden, als die Hausirgesetze. Thatsache ist, daß man das Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit allerdings nicht zur Illusion und Chimäre machen darf, daß aber das st. gallische Gesetz keineswegs in diese Extravaganz verfällt. Thatsache ist endlich, daß man bei der kritischen Situation der Kantonsfinanzen und bei der allseitigen Gespanntheit der Steuerverhältnisse gegen eine verständige, möglichst vielseitige und wenig drückende Vertheilung der Steuerlast ohne zwingende Gründe nicht einen eidgenössischen Rechtsvorschlag erlassen soll. Man soll allerdings die freiheitlichen Errungenschaften des Rechtsstaates gegenüber dem patrimoniellen Bevormundungssystem des Polizeistaates aufrechthalten, aber das popularisirt diese freiheitlichen Ideen nicht, wenn man sie ohne Noth, bloßer Konsequenzmacherei zu liebe, mit dem Materiellsten, was der Staat zu schützen hat, mit der Volkswohlfahrt, in Widerstreit gerathen läßt.

Aus den gleichen Motiven wie der Bundesrath gelangt die Kommission zum Antrag, den Rekurs Dierauer und Genossen als unbegründet abzuweisen.

Mit ausgezeichneter Hochachtung zeichnet

Bern, den 5. Dezember 1879.

Namens der Kommission,
Der Berichterstatter:
Theodor Wirz.

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

Bericht der ständeräthlichen Kommission in Sachen des Rekurses Dierauer gegen das st. gallische Markt- und Hausirgesetz. (Vom 5. Dezember 1879.)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1879
Band Volume Volume	3
Heft Cahier Numero	56
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	---
Datum Date Data	20.12.1879
Seite Page Pagina	1152-1159
Ref. No	10 010 537

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.