

und diejenigen Geseze aufzuheben, welche mit der Handels- oder Gewerbsfreiheit im Widerspruche stehen, oder hauptsächlich einen fiskalischen Charakter an sich tragen und nicht in die durch Litt. b des besagten Art. 29 der Bundesverfassung vorbehaltenen polizeilichen Bestimmungen einschlagen.

---

## B e r i c h t

der

Majorität der nationalrätthlichen Kommission, betreffend die  
Patenttaxen der schweiz. Handelsreisenden.

(Vom 19. Juli 1859.)

---

### Tit. I

Bereits am 20. Jänner 1854 fand sich die schweizerische Bundesversammlung, in Folge mehrfacher Beschwerden von Seiten des Handelsstandes, veranlaßt, den Bundesrath einzuladen: „über den Bestand und den Betrag der Patentgebühren für Geschäftsreisende in den verschiedenen Kantonen Erkundigungen einzuziehen, die dießfälligen Vorschriften näher zu prüfen und, so weit solche mit Art. 29 und 48 der Bundesverfassung im Widerspruch stehen, dieselben aufzuheben.“

Während der Bundesrath sich mit den dahерigen Erhebungen beschäftigte, langte von Seiten des Fabrikantenvereins von Zofingen bei der Bundesversammlung eine erneuerte Beschwerde über die auf Handelsreisenden erhobenen Patenttaxen ein, welche mit Zuschrist des Nationalrathes vom 25. Jänner 1856 dem Bundesrath zur Beantwortung und Antragstellung überwiesen wurde. Der Antrag dieser Beschwerde geht dahin: „es möge der hohen Bundesversammlung gefallen, in Handhabung der Bundesverfassung die nothwendigen Anordnungen zu treffen, daß im Gebiete des Bundes die Erhebung von Patenten und Patentgebühren für schweizerische Handelsreisende aufhöre.“

Hierauf erfolgte die Botschaft des Bundesrathes vom 4. Juli 1857. Aus derselben entnehmen wir, daß sich die Kantone in Beziehung auf die Patenttaxen der Handelsreisenden in folgende drei Gruppen trennen:

- 1) In Kantone, welche von Schweizerischen Handelsreisenden keine Patentgebühren erheben,  
zwölf ganze und vier Halbkantone: Zürich, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell J. Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf.
- 2) In Kantone, welche in ihren Gesetzen den Grundsatz des Gegenrechts aufstellen,  
Bern und Appenzell A. Rh.
- 3) In Kantone, welche ohne Weiteres Patenttaxen von Schweizerischen Handelsreisenden beziehen,  
sechs ganze und ein Halbkanton: Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Zug, Graubünden und Wallis.

In Hinsicht auf die Detailbestimmungen der einzelnen Gesetzgebungen sind dieselben höchst verschiedenartig gestaltet: Der eine Kanton hält sich vorwiegend an den polizeilichen Standpunkt, der andere reglirt die Sache auch vom finanziellen, steuerrechtlichen Gesichtspunkte aus; infolge dessen beträgt die Patenttaxe bald weniger, bald beläuft sich deren Betrag auf eine bedeutende Summe, die wiederum entweder für einen Tag oder für ein Jahr berechnet wird; in der einen Gesetzgebung wird ferner der im Kanton Niedergelassene dem von auswärts kommenden Handelsreisenden gleichgestellt, in den andern wird bloß der Auswärtige mit einer Patenttaxe belegt; hier wird dieselbe nur von Demjenigen gefordert, der mit Vorweisung von Waaren oder Mustern reist, dort von Jedem, der überhaupt Bestellungen aufnimmt; die eine Gesetzgebung ist vom Bundesrathe genehmigt, der andern geht dieses Requirat ab. Es würde uns zu weit führen, hier alle bestehenden Differenzen aufzuzählen; wir verweisen in dieser Hinsicht auf die angeführte Botschaft des Bundesrathes, in welcher die sachbezüglichen Auszüge aus den betreffenden Gesetzgebungen enthalten sind. Dieselbe gelangte zu dem Schlusse: „es könne nicht in der Stellung des Bundesrathes liegen, die Erhebung von Patenten und Patenttaxen, mögen dieselben als polizeiliche Maßregeln oder als eigentliche Steuern zur Ausübung eines Gewerbes angesehen werden, den Kantonen zu untersagen, wenn sich ihre dahierigen Gesetze und Verordnungen innert den Schranken der Bundesverfassung bewegen.“

„Immerhin aber — sagt die Botschaft weiter — werden folgende Kriterien verlangt werden müssen:

- „1) Jeder Kanton, der von Handelsreisenden die Erhebung von Patenten und die Entrichtung von Taxen verlangt, ist gehalten, die Schweizer anderer Kantone den eigenen Kantonsbürgern gleich zu halten.“
- „2) Keinem Schweizerbürger, der in bürgerlichen Rechten und Ehren steht, darf die Ausstellung eines Patentes verweigert werden.“

- „3) Die Formalitäten für Erwerbung der Patente und die nachherige „Aufnahme von Bestellungen sollen möglichst einfach und jedenfalls „für Alle gleich sein.“
- „Wenn die Bundesversammlung sich den hier geäußerten An- „sichten anschließt, so müßten alsdann die betreffenden Gesetze der „Kantone einer neuen Prüfung nach den aufgestellten Grundsätzen „unterstellt werden.“

Die Bundesversammlung nahm hierauf unterm 23. Juli und 1. August 1857 folgende Beschlusnahme:

- „1) Der Bundesrath ist eingeladen, dahin zu wirken, daß die Kan- „tone, welche bisher noch Patenttaxen von schweizerischen Handels- „reisenden bezogen haben, auf den Fortbezug derselben verzichten.“
- „2) Der Bundesrath wird eingeladen, der Bundesversammlung über „den Erfolg seiner dießfälligen Schritte Bericht zu erstatten und „damit, in nochmaliger Erörterung der Frage aus dem Standpunkte „der bundesrechtlichen Zulässigkeit solcher Taxen, weitere sachbezüg- „liche Anträge zu verbinden.“

Der Bundesrath ermangelte nicht, sich im Sinne dieses Beschlusses an die betreffenden Kantone zu wenden, ohne sich indeß über die bundesrechtliche Zulässigkeit dieser Taxen auszusprechen. Die gethanen Schritte hatten jedoch nicht allseitig den gewünschten Erfolg. Zwar schaffte Appenzell A. Rh. die Patenttaxen gänzlich ab, und Bern erklärte, der Bezug jeglicher Art von Patentgebühren von schweizerischen Handelsreisenden im Kanton Bern werde nach den bestehenden Gesetzen ipso facto dahin fallen, sobald mit oder ohne Zuthun der Bundesbehörden die Forderung solcher Patentgebühren anderwärts aufhöre; dagegen zeigten sich die übrigen Kantone nicht geneigt, freiwillig ihre Gesetzgebung über die Patente und Patenttaxen der Handelsreisenden abzuändern, da dadurch keine Bundesvorschrift verletzt werde und somit auch ein Einschreiten der Bundesgewalt nicht zulässig sei.

Der Bundesrath selbst, in nochmaliger Entwicklung seiner Ansicht, kommt in Sachen zu keinem andern Resultate, als dem bereits in seiner Botschaft vom 4. Jänner 1857 niedergelegten. Er findet, daß die Frage nicht die sei, ob Patente oder Patenttaxen der Handelsreisenden der Entwicklung des Handels- und Gewerbesens zuträglich oder nachtheilig seien, sondern ob die Kantone mit Rücksicht auf die Vorschriften der Bundesverfassung das Recht haben, durch ihre Gesetzgebung den Verkehr der Handelsreisenden an Patente zu binden, und für deren Ertheilung Taxen zu bestimmen, und wenn man diese Frage nur vom konstitutionellen Standpunkt aus betrachte, so könne die Antwort unmöglich zweifelhaft sein. Der Art. 29 habe nur den freien Verkehr von Kanton zu Kanton im Auge, keineswegs aber die innere Handels- und Gewerbepolizei der Kantone und ihre Gewerbesteuerung, den Kantonen sei es anheimgestellt, po- lizeiliche Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerbe zu er-

lassen, und ein fiskalisches Patentsystem sei eben so wenig unzulässig, als ein Patentsystem mit vorherrschend polizeilichem Charakter. Bestehen in einigen Kantonen Vorschriften, welche mit den Bestimmungen der Bundesverfassung nicht im Einklange seien, so verstehe sich von selbst, daß diese aufgehoben werden müssen; dagegen könne grundsätzlich die Erhebung von Patenten und Patenttaxen den Kantonen nicht untersagt werden, wenn sich ihre dahierigen Gesetze und Verordnungen innert den Schranken der Bundesverfassung bewegen.

Wenn (dieß ist der Schluß der Botschaft des Bundesrathes) diese Ansicht die Zustimmung der Bundesversammlung erhalte, so werde er die dahierige Gesetzgebung der Kantone mit Zugrundlegung der früher bezeichneten Kriterien prüfen und überwachen.

Der Ständerath, welchem diese Angelegenheit am 15. Juli abhin zur Entscheidung vorgelegt wurde, hat, gestützt auf den Art. 29 der Bundesverfassung, folgenden Beschluß gefaßt: „Der Bundesrath ist eingeladen, die Kantonalgesetze, welche die Handelsreisenden mit einer Taxe belegen, einer genauen Prüfung zu unterwerfen, und diejenigen Bestimmungen derselben aufzuheben, die mit der Handels- oder Gewerbefreiheit im Widerspruch stehen und nicht in die durch Litt. b des besagten Art. 29 der Bundesverfassung vorbehaltenen polizeilichen Bestimmungen einschlagen.“

Es fragt sich nunmehr, Herr Präsident, Herren Nationalräthe, ob Sie mit den oben entwickelten Ansichten des Bundesrathes einverstanden seien, oder ob Sie sich der Anschauungsweise des Ständerathes anschließen wollen, oder ob Sie endlich sich zu einer eigenen, abweichenden Beschlusnahme veranlaßt sehen.

Die Entscheidung der Frage, ob die Patenttaxen dem Handel überhaupt förderlich oder nachtheilig seien, ob dieses System dem Fortschritt angemessen sei oder nicht, dürfte kaum zweifelhaft sein. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus hält die Kommission dasselbe für verwerflich und als gegen die wohlverstandenen Interessen der betreffenden Kantone selbst verstößend. Freilich kann dieser Standpunkt hier nur dann in Berücksichtigung kommen, wenn die Bundesverfassung ein Einschreiten des Bundes als zulässig heraussstellt. Ist dieß der Fall, so muß sich die Kommission unbedingt für ein solches Einschreiten erklären, und es soll deshalb diese Frage einer nähern Prüfung unterworfen werden.

Der Art. 29 der Bundesverfassung gewährleistet für Lebensmittel, Vieh und Kaufmanuswaren, Landes- und Gewerbeszeugnisse jeder Art freien Kauf und Verkauf, freie Ein-, Aus- und Durchfuhr von einem Kanton in den andern, unter Vorbehalt jedoch der polizeilichen Verfügungen der Kantone über die Ausübung von Handel und Gewerben und anderer hier nicht weiter in Betracht kommenden Beschränkungen.

Die nächste Frage, welche sich uns bei Anlaß der Interpretation dieses Artikels aufdrängt, ist die: Gilt die Bestimmung über freien Kauf und Verkauf auch für den Verkehr, der sich im Innern der Kantone bewerkstelligt, oder ist damit bloß der Verkehr von Kanton zu Kanton gemeint. Die Genesis dieses Artikels kann hierseitiger Ansicht nach darüber keinen Zweifel obwalten lassen. Der allegirte Art. 29 entspricht dem Art. 11 des Bundesvertrages vom Jahre 1815, lautend: „Für Lebensmittel, Landeserzeugnisse und Kaufmannswaaren ist der freie Kauf, und für diese Gegenstände, so wie auch für das Vieh die ungehinderte Aus- und Durchfuhr von einem Kanton zum andern gesichert, mit Vorbehalt der erforderlichen Polizeiverfügungen gegen Wucher und schädlichen Vorkauf. Diese Polizeiverfügungen sollen für die eigenen Kantonsbürger und die Einwohner anderer Kantone gleich bestimmt werden.“ So wenig nun dieser Artikel die Freiheit der Kantone in ihrer Gesetzgebung für den innern Verkehr beschränken wollte und wirklich beschränkt hat, so wenig wollte es der Art. 29 der gegenwärtigen Bundesverfassung thun. In den desfalligen Verhandlungen der Tagsatzung finden sich Befürchtungen ausgesprochen, es möchte durch denselben auch der innere Verkehr von Bundeswegen Beschränkungen unterworfen werden. In dem Bericht der Revisionskommission über den Entwurf der Bundesverfassung wird aber ausdrücklich die beruhigende Erklärung abgegeben, daß jener Artikel so zu verstehen sei, daß der freie Kauf und Verkauf aller Produkte und aller Waaren von einem Kanton in den andern garantirt werde, und er also für den innern Verkehr nicht maßgebend sei, in welcher Hinsicht vielmehr die Kantonsouveränität Geltung habe. Damit stimmt denn auch nicht nur die Stellung des Art. 29 zu den übrigen Verfassungsartikeln überein, sondern selbst dessen Wortlaut, und es ist im Fernern diese Anschauungsweise auch diejenige des Bundesrathes.

Dabei muß aber noch der Begriff von innerm und interkantonaem Verkehr näher präcisirt werden, so weit es für unsern Zweck nöthig ist. Fällt die Commersthätigkeit eines auswärtigen Handelsreisenden unter den Gesichtspunkt des innern oder des interkantonalen Verkehrs? Wir halten unbedingt dafür, daß letzteres der Fall sei. 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 Handlungshäusern oder in Privathäusern Bestellungen aufnimmt. Ganz anders ist der Hausirer anzusehen, der sein Waarenlager mit sich führt, und wo offenbar, auch wenn er seine Waaren aus einem andern Kanton bezieht, von einem interkantonalen Verkehr eben so wenig die Rede sein kann, als bei dem im Kanton niedergelassenen Händler mit Waaren außerkantonalen Herkunft.

Aus allem diesem ergibt sich, daß die Befreiung der Handelsreisenden von Patenttaxen in keiner Weise ein Präjudiz bilden kann für die

Freigebung des Hausirhandels und für die Aufhebung der gewerblichen Lasten, die auf den innern Verkehr gelegt sind.

Nachdem wir so die Bedeutung und Tragweite des Prinzips, das im Eingange des Art. 29 der Bundesverfassung enthalten ist, festgestellt haben, gelangen wir zu der weitern Frage: In wie weit wurde dieses Prinzip beschränkt durch den unter Litt. b aufgenommeneu Vorbehalt bezüglich des Rechts der Kantone, polizeiliche Verfügungen über die Ausübung von Handel und Gewerbe zu erlassen.

Wir müssen auch hier zunächst zurückgehen auf die Entstehungsgeschichte dieses Vorbehalts. Ursprünglich war im Verfassungsentwurfe nicht von polizeilichen Verfügungen die Rede, sondern von Verfügungen überhaupt. Hierauf machte der Stand Bern wörtlich folgenden Abänderungsvorschlag: „Damit über die Natur der den Kantonen vorbehaltenen Befugnisse gar kein Zweifel walte, wird beantragt, statt Verfügungen der Kantone zu sagen: Polizeiverfügungen der Kantone“; und dieser Vorschlag wurde auch zum Beschlusse erhoben.

Hieraus ergibt sich wohl zur Genüge, daß man ausdrücklich eine jede Verfügung, die nicht rein polizeilicher Natur, d. h. nicht im Interesse der öffentlichen Ordnung geboten sei, ausgeschlossen wissen wollte, also namentlich auch jede Beschränkung von fiskalischem Charakter, und es war dieß ganz konsequent, wollte man anders das im Artikel enthaltene Prinzip der Handelsfreiheit nicht sofort durch eine zu weit gehende Ausnahmsbestimmung illusorisch machen und annulliren.

Um aber auch in Bezug auf die Exekution die nöthigen Garantien zu besitzen, wurde überdieß die weitere Bestimmung aufgenommen, daß die fraglichen Verfügungen, in welchen Kantonsbürger und Schweizerbürger gleich behandelt sein sollen (eine bloße Anwendung des im Art. 48 aufgestellten allgemeinen Grundgesetzes) dem Bundesrathe zur Prüfung vorzulegen seien, und daß sie nicht vollzogen werden dürfen, ehe sie die Genehmigung desselben erhalten haben. Es geht hieraus hervor, daß man die Sache ernst nahm und die Tendenz der Kantone voraussah, den Vorbehalt weiter auszudehnen, als er nach Sinn und Absicht der Verfassung ausgedehnt werden sollte.

Mit Rücksicht hierauf halten wir dafür, es widerspreite dem Wortlaute und dem Sinne des Art. 29 der Bundesverfassung, wenn von schweizerischen Handelsreisenden Patenttaxen — als offenbar fiskalischer Natur — erhoben werden.

Ist aber einmal nachgewiesen, daß eine jede fiskalische Beschränkung der schweizerischen Handelsreisenden den Bestimmungen unserer Bundesverfassung über Handelsfreiheit widerspricht, so kann wohl selbstverständlich eine solche Beschränkung auch nicht auf dem Wege der Steuererhebung zulässig erscheinen; es wäre dieß nichts anders als eine Umgehung der Bestimmungen des Art. 29 der Bundesverfassung, eine Handlung in fraudem legis.

Man wende nicht ein, daß diese Grundsätze zu Unbilligkeiten führten, weil darnach ein Kanton seine eigenen Angehörigen Handelstaxen unterwerfen könne, während Angehörige anderer Kantone von denselben befreit seien. Würde ein Kanton wirklich in solchen Maßnahmen greifen, so läge die Unbilligkeit in seiner eigenen Handlungsweise. Eine Unbilligkeit liegt ferner eben so wenig darin, daß der Niedergelassene in Bezug auf fiskalische Abgaben ungünstiger gestellt ist, als der bloße Handelsreisende; der letztere genießt nicht alle die Rechte, welche dem Niedergelassenen zukommen; er übt sein Gewerbe nur vorübergehend aus, und seine Stellung ist überhaupt eine ganz exceptionelle.

Vom finanziellen Standpunkt der Kantone aus betrachtet, bilden endlich die denselben aus den Patenttaxen der Handelsreisenden ausfließenden Einkünfte, wie der Bundesrath richtig bemerkt, schwerlich Posten von solcher Wichtigkeit, daß durch deren Dahinfallen ein empfindlicher Ausfall in den Staatseinnahmen entstehen würde.

Noch bemerken wir nachträglich, daß der Fabrikantenverein von Zofingen verlangt, daß nicht nur das Institut der Patenttaxen, sondern auch dasjenige der Patente selbst dahinfallen solle. Unsere Ansicht ist in dieser Beziehung folgende: Die Patenteinrichtung an und für sich muß als ein Ausfluß der Polizeigewalt der Kantone angesehen und es kann denselben nicht zugemuthet werden, auf jegliche Kontrolle der Handelsreisenden zu verzichten, wie es sich auch von selbst versteht, daß für die Ausstellung der Patente eine mäßige Kanzleigebürh gefordert werden kann. Immerhin sollen sich aber die polizeilichen Beschränkungen stets innerhalb des wirklichen Bedürfnisses halten, und es ist nach Art. 29 Sache des Bundesrathes, das Maß dieses Bedürfnisses zu prüfen und endlich festzustellen. Sollte er dabei finden, daß das Patentsystem vielleicht wenigstens für den Verkehr derjenigen Handelsreisenden, welche nur mit eigentlichen Handelsleuten Geschäfte abschließen, ohne auch in den Privathäusern Bestellungen aufzunehmen, kein polizeiliches Bedürfniß sei, so bleibt ihm unbenommen, die ihm angemessen scheinenden Bestimmungen festzustellen, und wir halten dafür, daß erst, wenn darüber an die Bundesversammlung recurriert würde, letztere in der Lage wäre, je weilen im einzelnen Falle über die streitige Frage zu entscheiden. Wir werden deßhalb auch in unserm Antrage lediglich die Patent-Taxen in's Auge fassen.

In dieser Weise sind wir zu Resultaten gelangt, welche von den Ansichten des Bundesrathes und des Ständerathes abweichen, und wir erlauben uns, in dieser Hinsicht zum Schlusse nur noch einige wenige Bemerkungen.

Nach der Ansicht des Bundesrathes findet der Art. 29 der Bundesverfassung gar nicht auf das vorliegende Verhältniß Anwendung, weil jener Artikel den Verkehr von Kanton zu Kanton beschlage, diese Voraussetzung bei den Handelsreisenden indeß nicht zutrefte, indem dieselben nach den Grundsätzen der jeweiligen kantonalen Handels- und Gewerbepolizei zu be-

Handeln seien. Wir müssen gestehen, daß wir Angesichts eines solchen Raisonnements nicht begreifen können, gestützt auf solche verfassungsmäßige Bestimmung alsdann der Bundesrath gleichwohl sich das Recht vindiziren wollte, die desfallige Gesetzgebung zu genehmigen und Kriterien für die Genehmigung in dem Umfange aufzustellen, wie er es in seiner Botschaft vom 4. Juli 1857 gethan und in derjenigen vom 22. Juni 1859 festgehalten hat. Wir könnten aber auch dann seine Anschauungsweise nicht theilen, wenn ihm eine solche Befugniß zustünde, da dabel immerhin der Willkür noch ein so großer Spielraum übrig bliebe, daß von einem garantirten Verkehr von Kanton zu Kanton nicht mehr gesprochen werden könnte.

Was den Beschluß des Ständerathes anbelangt, so springt auf den ersten Blick in die Augen, daß damit die schwebende Frage weder gelöst, noch wesentlich gefördert ist, und jedenfalls würde sich der Bundesrath in nicht geringer Verlegenheit befinden, wenn er demselben weitere Folge geben sollte.

Im Umfassung des Angebrachten schlägt Ihnen die Mehrheit der Kommission folgende Beschlußnahme vor:

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht des Berichtes des Bundesrathes vom 22. Juni 1859;  
in Anwendung des Art. 29 der Bundesverfassung,

b e s c h l i e ß t:

1. Die Kantone werden eingeladen, von schweizerischen Handelsreisenden keine Patenttaxen mehr zu beziehen, insofern diese Handelsreisenden nur Bestellungen — sei es mit oder ohne Vorweisung von Mustern — aufnehmen und keine Waaren mit sich führen;
2. der Bundesrath wird dafür sorgen, daß dieser Beschluß vollzogen wird. \*)

Bern, den 19. Juli 1859.

Die Mehrheit der Kommission:

Sahli, Berichterstatter.

Jauch.

Schubiger.

---

\*) Obiger Antrag wurde zum Beschlusse erhoben. (Siehe eidg. Gesesammlung Band VI, Seite 304.)

## **Bericht der Majorität der nationalrätlichen Kommission, betreffend die Patenttaxen der schweiz. Handelsreisenden. (Vom 19. Juli 1859.)**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1859             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 2                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 44               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | ---              |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 10.09.1859       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 420-427          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 002 867       |

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.