

Bundesrathsbeschluß

über

den Rekurs schweizerischer Tafelhonigfabrikanten gegen die Verordnung des Kantons Graubünden vom 31. Juli 1886, betreffend den Verkauf von Honig, wegen angeblicher Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 der Bundesverfassung).

(Vom 11. Januar 1887.)

Der schweizerische Bundesrath

hat

in Sachen des Rekurses von schweizerischen Tafelhonigfabrikanten (10 Firmen), vertreten durch Herrn Advokat H. Hauser in Pfäffikon, Kantons Zürich, gegen die kleinrätliche Verordnung des Kantons Graubünden vom 31. Juli 1886, betreffend den Verkauf von Honig, wegen Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit;

auf den Bericht des Justiz- und Polizeidepartements und nach Feststellung folgender aktenmäßiger Sachverhältnisse:

A. Im Auftrag des Kleinen Rathes des Kantons Graubünden entwarf die Sanitätsbehörde des genannten Kantons im Jahre 1886 eine Verordnung gegen den Verkauf solcher Butter und solchen Honigs, welche, mit allerlei zum Theil gesundheitsschädlichen Surrogaten vermischt, unter Bezeichnungen in den Handel kommen, die geeignet sind, das Publikum über die eigentliche Natur der Waare zu täuschen. Der Kleine Rath genehmigte am 31. Juli 1886

die vom Sanitätsrathe entworfene Verordnung und machte dieselbe im Amtsblatte des Kantons vom 6. August 1886 zu allgemeiner Nachachtung bekannt.

Die unmittelbare äußere Veranlassung zu dieser Verordnung hatte ein Kreisschreiben des schweiz. Handels- und Landwirtschaftsdepartements vom 18. Februar 1886 gebildet, in welchem den Kantonsregierungen eine Eingabe des Vorstandes des „Vereins schweizerischer Bienenfreunde“ an das eidgenössische Departement vom 10. Juli 1885, unterstützt durch die Direktion des „Schweiz. landwirthschaftlichen Vereins“ mittelst einer Zuschrift an das Departement vom 16. Juli 1885, zur Berücksichtigung empfohlen wurde.

Die erwähnte Eingabe an das schweiz. Handels- und Landwirtschaftsdepartement schließt mit einer Reihe von Vorschlägen, von denen der erste lautet, wie folgt: „Es wolle der Bundesrath mittelst Kreisschreibens die Kantonsregierungen auf den vorwüflichen Gegenstand, beziehungsweise auf die Wünschbarkeit aufmerksam machen, daß in Betreff der Honigsurrogate eine scharfe gewerbe-polizeiliche Kontrolle ausgeübt werde und insbesondere die Deklaration der Fabrikate als Honig unzulässig sei.“

B. Die kleinrätliche Verordnung des Kantons Graubünden vom 31. Juli 1886, betreffend den Verkauf von Butter und Speisefetten und von Honig, enthält in Hinsicht auf den Honig folgende Bestimmungen:

„§ 4. Als „Honig“ darf nur das reine, von den Bienen bereitete Naturprodukt verkauft werden.“

„§ 5. Die bisher unter dem Namen wie „Tafelhonig“, „Schweizerhonig“ u. s. w. im Handel gehenden Surrogate (meist aus Stärkezuckersyrup oder aus Mischungen von solchen mit geringem Honig bestehend) dürfen nur unter ihrem wahren Namen als „Syrup“ u. s. w., nicht aber unter Bezeichnungen verkauft werden, in denen das Wort „Honig“ vorkommt.“

„§ 6. Die Gefässe, in denen diese Produkte in den Verkaufslokalen aufbewahrt werden, sollen deutlich sichtbar als Aufschrift die wahren Namen, als „Syrup“ u. s. w., tragen; diese Bezeichnung soll auch auf den betreffenden Fakturen und Frachtbriefen angewendet werden.“

„§ 7. Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmungen werden mit Geldbußen und eventuell auch mit Konfiskation der betreffenden Waaren bestraft, nach Maßgabe des § 12 des Gesetzes über die staatliche Kontrolle von Lebens- und Genußmitteln vom 14. Juli 1881.“

C. Mittelst einer Eingabe, datirt Pfäffikon (Zürich) im September 1886, hat Herr Advokat H. Hauser Namens nachbenannter Firmen („Tafelhonigfabrikanten“):

1. J. Kaufmann & Cie. in Wädensweil,
2. Peter-Graf (Hürlimann's Nachfolger) in Rapperswyl,
3. Jakob Egli in Wolfikon (Wyl),
4. Bernet & Cie. in Rheineck,
5. Jos. Anton Baldegger in Oberutzwyl,
6. Karl Baldegger in Ganterswyl,
7. Johannes Egli in Flawyl,
8. Jakob Egli zur Säge in Flawyl,
9. Joseph Gmür in Außersihl,
10. Christian Singer Sohn's Wittwe in Zürich

gegen die mehrerwähnte graubündnerische Verordnung wegen Beinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit beim Bundesrathe Beschwerde eingelegt.

Die Argumentation der Rekurrenten geht im Wesentlichen dahin:

Es ergebe sich aus dem Tenor der der angefochtenen Verordnung beigegebenen amtlichen Bekanntmachung, sowie aus den Strafbestimmungen derselben (§ 7), daß sich die Verordnung auf die den Kantonen im Gebiet der Lebensmittelpolizei eingeräumten Befugnisse stütze. Demgemäß werde es sich zunächst fragen, ob der von den Rekurrenten fabrizirte Artikel (Tafelhonig) unter die gesundheitsschädlichen Lebens- und Genußmittel zu rechnen, eventuell ob dessen Fabrikation die Fälschung eines Lebensmittels in sich schließe und seinem Vertrieb die Absicht unredlicher Täuschung der Konsumenten zu Grunde liege.

Was die erste Frage anbetrifft, so sei im Jahr 1883 anlässlich der schweizerischen Landesausstellung in Zürich die Gesundheits-schädlichkeit des „Tafelhonigs“ von den Bienenzüchtern selbst nicht behauptet, sondern in einer Petition von über 150 derselben bloß verlangt worden, daß die Bezeichnung „Tafelhonig“ in „Kunst-honig“ umgewandelt werde. Wenn heute eine gegentheilige Behauptung aufgestellt werden wolle, so berufen sich die Rekurrenten eventuell auf eine vom Bundesrath zu veranstaltende chemische Expertise, in erster Linie aber auf die Ausführungen des Herrn Dr. Schumacher-Kopp von Luzern in seinem Bericht über Gruppe 25 der schweizerischen Landesausstellung (Nahrungs- und Genußmittel, III. Konserven), sodann auf eine Erklärung der Ortsgesundheitskommission Oberutzwyl vom 15. Juni 1878 und auf ein Reskript der zürcherischen Sanitätsdirektion vom 29. Mai 1883 an die Ge-

sundheitskommission Winterthur. (Sämmtliche drei Belegstücke liegen bei den Akten.)

Ebensowenig wie von Gesundheitsschädlichkeit könne von einer Fälschung die Rede sein. Der Fälschung liege eine betrügerische, auf materielle Benachtheiligung der Konsumenten gerichtete Absicht zu Grunde, und diesen Vorwurf wagen die Gegner selbst nicht gegen die Rekurrenten zu erheben. Dagegen werden sie (die Rekurrenten) beschuldigt, daß sie das einheimische und fremde Publikum über die eigentliche Natur ihrer Waare täuschen und durch unredliche Konkurrenz gegenüber der Naturhonigproduktion ausbeuten. Auch diese Beschuldigung sei thatsächlich unbegründet.

Der sogenannte Tafelhonig habe den reinen Bienenhonig aus den Hotels und vielen Privathäusern verdrängt, weil der letztere sehr bald kandire (krystallisire), körnig, dick und fest und daher unansehnlich werde. Diesem Uebelstande werde dadurch abgeholfen, daß man dem Bienenhonig einen ganz unschädlichen, naturgemäßen Zusatz ($\frac{1}{2}$ — $\frac{1}{3}$ Glykose) beigebe, der, ohne dem Aroma viel zu schaden, die, vielen Konsumenten unangenehme Schärfe des Naturhonigs mildernd, das Kandiren desselben verhindere und einen stets hellen und flüssigen Honig erzeuge. Ueberdies falle der erhebliche Preisunterschied (circa 50 %) zu Gunsten des Tafelhonigs in's Gewicht.

Aus dem Gesagten erhelle, daß von einer absichtlichen oder fahrlässigen Täuschung der Konsumenten durch die Fabrikation und den Vertrieb des Tafelhonigs unter dieser Bezeichnung nicht gesprochen werden könne. Die Berufung auf die der Souveränität der Kantone überlassene Gesetzgebung über die Lebensmittelpolizei sei daher unstatthaft und demzufolge die angefochtene Verordnung verfassungswidrig.

Auch aus nationalökonomischen Gesichtspunkten sei diese Verordnung nicht gerechtfertigt. Die schweizerische Produktion an Tafelhonig beziffere sich auf jährlich 4000—5000 Zentner und bilde darum eine nicht zu unterschätzende Quelle des Nationalwohlstandes. Das Gesamtprodukt von schweizerischem Bienenhonig verhalte sich nun zu obiger Ziffer im günstigsten Falle wie 1 : 3. Mit der zürcherischen Sanitätsdirektion (vergl. deren oben erwähntes Reskript!) müsse angenommen werden, daß das durch Verdrängung des Tafelhonigs frei werdende Absatzgebiet nicht durch den Naturhonig eingenommen werden könne. Denn, wie schon gesagt, sage dieses Produkt durchaus nicht überall zu und die schweizerischen Bienenzüchter wären unter den günstigsten Verhältnissen nicht in der Lage, die Bedürfnisse der Konsumenten auch nur annähernd

zu decken. Die Folge wäre daher eine Reduktion des Honigkonsums und eine Begünstigung der ausländischen Konkurrenz; mit andern Worten, es würde eine Quelle des Nationalwohlstandes verstopft, ohne daß der Ausfall einem andern einheimischen Erwerbszweige zu Statten käme. Wollten übrigens die schweizerischen Bienenzüchter nach Verdrängung des Tafelhonigs den Honigkonsum auf der bisherigen Höhe erhalten und allein befriedigen, so müßten sie sich zu einer so bedeutenden Preisermäßigung verstehen, daß sie dabei nicht mehr bestehen könnten. Endlich sei auch noch der Umstand in Betracht zu ziehen, daß in Fehljahren — auf ein gutes Honigjahr kommen vier mittelmäßige oder schlechte — das Fabrikat der Rekurrenten ein sehr willkommenes Aushülfsmittel bilde, weshalb Naturhonig und Tafelhonig wirthschaftlich sehr wohl neben einander bestehen können und beide richtigerweise vereint gegen die unredliche Konkurrenz zu Felde ziehen sollten.

Statt auf solche Weise vorzugehen, sei es die Absicht der Bienenzüchter, dem Tafelhonig durch Aufzwingung der ebenso lächerlichen als boshaften Benennung „Syrup“ den Markt zu verschließen. Lächerlich sei diese Benennung, weil Syrup bekanntlich als eine konzentrirte Zuckerlösung sich darstelle, während der Tafelhonig als seinen Grundbestandtheil ächten Bienenhonig enthalte. Boshaft sei die Bezeichnung, weil unter der Flagge „Syrup“ alles Mögliche und Unmögliches zu segeln pflege. Die Bienenzüchter hätten absichtlich diesen Deklarationszwang in Vorschlag gebracht, weil derselbe einem Verbote, einer thatsächlichen Verunmöglichung des Verkehrs mit Tafelhonig gleichkomme. Ein solcher Zwang bedeute demzufolge einen Einbruch in die bundesverfassungsmäßig gewährleistete Gewerbefreiheit.

Eventuell, wenn überhaupt eine Aenderung der bisherigen Bezeichnung gerechtfertigt erscheinen sollte, würden sich die Rekurrenten die Deklaration „Kunsthonig“ gefallen lassen, welche 1883 die 150 petitionirenden Bienenzüchter vorgeschlagen, und mit welcher sich auch Herr Dr. Schumacher in seinem oben zitierten Fachberichte einverstanden erklärt hat. Immerhin wäre auch die Bezeichnung „Kunsthonig“ nicht zutreffend, da sie streng genommen nur für ein Surrogat passen würde, das künstlich, aus allerlei fremden Ingredienzen ohne Beigabe von Bienenhonig, hergestellt wäre, nicht aber auf ein Produkt, das zu einem beträchtlichen Theil aus reinem Bienenhonig bestehe.

D. In seiner Vernehmlassung auf die Rekurschrift, d. d. 27. Oktober 1886, erklärt der Kleine Rath des Kantons Graubünden vorab, daß er sich nur auf diejenigen Theile der Beschwerdeschrift

einlassen werde, die auf die angefochtene Verordnung Bezug haben, nicht aber auf die Polemik der Rekurrenten gegen den „Verein schweizerischer Bienenfreunde“ und auf ihre Ausführungen über den nationalökonomischen Werth des sogenannten Tafelhonigs.

Indem die Rekurrenten — sagt der Kleine Rath — selbst zugeben, daß sich die Verordnung vom 31. Juli 1886 auf die den Kantonen im Gebiete der Lebensmittelpolizei eingeräumten Befugnisse stützt, lassen sie die Behauptung einer Verletzung des Art. 31 der Bundesverfassung im Grunde wieder fallen. Der Bundesrath werde hiernach die verlangte Aufhebung der Paragraphen 4—7 der Verordnung als außerhalb seiner Kompetenz liegend ablehnen, und zu einer weitem Auslassung könne den Kleinen Rath bloß der Eventual-Antrag der Rekurrenten auf Gestattung der Bezeichnung „Kunsthonig“ veranlassen. Die Behörde müsse auch diesem Begehren gegenüber an der Verordnung vom 31. Juli festhalten.

Ob die Surrogate des Bienenhonigs gesundheitsschädlich seien oder nicht, falle gar nicht ausschließlich in Betracht; denn gemäß dem bündnerischen Gesetze vom 14. Juli 1881 über die staatliche Kontrolle von Lebens- und Genußmitteln erstrecke sich die (§ 4) Kontrolle auch auf nicht gesundheitsschädliche Veränderungen von Waaren. Man wolle eben der Gepflogenheit entgegenwirken, ein Fabrikat unter dem Namen Honig zu verkaufen, das möglicherweise, wie eine Probe in Graubünden dargethan habe, keine Spur ächten Bienenhonigs enthalte, sondern ganz und gar aus Stärke-Syrup bestehe, regelmäßig aber als eine Mischung von höchstens $\frac{1}{3}$ Bienenhonig mit $\frac{2}{3}$ Stärke- oder Kolonialzucker-Syrup (Glykose) sich darstelle. Der Ausdruck „Syrup“, welchem übrigens nach dem Wissen des Kleinen Rathes keine üble oder gehässige Bedeutung anlebe, würde daher auf das Fabrikat der Rekurrenten keineswegs mit Unrecht angewendet. Allein der Kleine Rath verlange ja nicht unter allen Umständen die Bezeichnung „Syrup“, sondern lasse sich auch andere Benennungen gefallen, wenn nur der Ausdruck „Honig“ dabei vermieden werde. Eben deßhalb sei in der Verordnung (§ 5) hinter dem Worte „Syrup“ ein „etc.“ beigesezt. Es werde also dem Verschleiß des Erzeugnisses der Rekurrenten kein Hinderniß in den Weg gelegt, sondern nur verlangt, daß das Kind bei seinem wahren Namen genannt werde.

Der Kleine Rath schließt seine Vernehmlassung mit dem Begehren, der Bundesrath möge das Rekursbegehren in jeder Richtung abweisen, weil 1) der Art. 31, litt. c, der Bundesverfassung durch die berufene Verordnung in keiner Weise verletzt und 2) die Verordnung sich durchweg auf das kantonale Gesetz über die staatliche Kontrolle der Lebens- und Genußmittel stütze.

E. Das schweizerische Landwirthschaftsdepartement, vom Justiz- und Polizeidepartement um seine Ansicht in vorliegender Rekursache befragt, äußerte sich darüber unterm 13. Nov. 1886, wie folgt:

„Wir sind noch heute der Ansicht, es wäre im Interesse der Konsumenten wünschenswerth, wenn in allen Kantonen in der bezeichneten Weise vorgegangen würde, indem dadurch der Zweck, das Publikum vor Täuschung über die Beschaffenheit der Waare zu schützen, am ehesten erreicht werden kann. Der Zusammensetzung des Surrogats erscheint die Bezeichnung „Syrup“ jedenfalls eher angemessen, als das Prädikat „Honig“. Wer über diese Zusammensetzung nicht im Zweifel ist und die Waare kaufen will, wird dies auch dann thun, wenn für dieselbe die Bezeichnung „Syrup“ oder irgend eine andere Benennung, in welcher das Wort „Honig“ nicht vorkommt, vorgeschrieben ist, und es kann unseres Erachtens infolge dieser Maßnahme der Absatz solcher Surrogate nur insoweit geschmälert werden, als derselbe bisher auf einer Täuschung der Konsumenten beruhte.

„Außer dem Interesse der Letztern kommt hiebei auch dasjenige eines nicht zu unterschätzenden Produktionszweiges der Landwirthschaft in Frage. Es steht fest, daß eine Hebung der schweiz. Bienenzucht wesentlich davon abhängt, daß der Absatz ihres Hauptprodukts, des Honigs, vor der Konkurrenz unrichtig deklarirter Waare geschützt wird.

„Wir würden sonach vom landwirthschaftlichen Standpunkte aus die Abweisung des Rekurses befürworten.“

F. Auf Anregung des schweiz. Handels- und Landwirthschaftsdepartements haben im Jahre 1886 noch mehrere andere Kantone, z. B. Unterwalden ob dem Wald, Zug, Waadt, Gesetze oder Verordnungen im Sinne des graubündnerischen Dekretes erlassen;

in Erwägung:

1) Es gehört unzweifelhaft zu den legislativen Befugnissen der Kantone, im Gebiete der Lebensmittelpolizei Vorschriften zu erlassen. Vorschriften dieser Art fallen unter die Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben, welche Art. 31, litt. c, der Bundesverfassung gegenüber einer zu weit gehenden Auffassung und Ausdehnung des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit ausdrücklich vorbehält.

Immerhin sind einschlägige Verfügungen nicht ohne Weiteres

als zulässig anzusehen; es muß ihnen vielmehr ein wirkliches öffentliches Interesse zur Seite gehen, das sie zu rechtfertigen vermag.

2) Als ein solches Interesse erscheint in erster Linie der Schutz der Konsumenten vor gesundheitsschädlichen Stoffen. Aber auch die Sicherung des Publikums vor Täuschung und Uebervorteilung in Handel und Verkehr darf als eine in dieses Gebiet einschlagende Aufgabe der Gesetzgebung gelten, und auch in dieser letztbezeichneten Richtung gesetzgeberisch vorzugehen ist den Kantonen nicht verwehrt, so lange der Bund von der ihm kraft des Art. 64 der Bundesverfassung zustehenden Kompetenz, allgemeine Vorschriften zur Bekämpfung unredlicher Konkurrenz zu erlassen, nicht Gebrauch gemacht hat, und vorausgesetzt, daß die kantonalen Dekrete nicht, über das zu erreichende Ziel hinausgehend, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst beeinträchtigen.

3) Die von den Rekurrenten angefochtenen Bestimmungen der graubündnerischen Verordnung vom 31. Juli 1886 über den Verkauf von Butter und Speisefetten und von Honig beruhen wesentlich auf der zuletzt besprochenen Tendenz der kantonalen Gesetzgebung über Lebensmittelpolizei. Es will durch dieselben verhindert werden, daß einem Fabrikat ganz oder theilweise ein Name beigelegt werde, der einem Naturprodukt zukommt, das in jenem Fabrikate nur zum Theil, in größerer oder geringerer Quantität, oder, was auch vorkommt, überhaupt nicht vorhanden ist.

Das bezügliche Verbot hat daher den Zweck, das Publikum vor Irrthum über die eigentliche Natur der Waare zu schützen. Ein Verbot, das betreffende Fabrikat in den Handel zu bringen, ist nicht beabsichtigt und nicht erlassen; ebenso wenig eine positive Vorschrift, wie die Waare — von der unzulässig erklärten Bezeichnung abgesehen — zu benennen sei.

4) In einer innerhalb dieser Schranken sich haltenden legislativen Verfügung kann nicht eine Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit als solcher erblickt werden.

Dem Verschleiß des Fabrikates nach Maßgabe der wirklichen Eigenschaften und der Preiswürdigkeit desselben wird durch das in Frage liegende Verbot nicht entgegengetreten. Dagegen müßte, falls wirklich der Verschleiß ohne die zu Verwechslungen mit dem Naturprodukt Veranlassung gebende Bezeichnung unmöglich wäre oder unerheblich werden sollte, mit der Regierung des Kantons Graubünden angenommen werden, es sei bis jetzt doch das Publikum beim Ankauf des Fabrikates über dessen wirkliche Natur gar

oft nicht im Klaren gewesen, was eben den Erlaß der angestrittenen Verordnung als sehr zeitgemäß und thatsächlich wohlgerichtetfertigt erscheinen ließe;

beschlossen:

1. Der Rekurs wird als unbegründet abgewiesen.

2. Dieser Beschluß ist dem Kleinen Rath des Kantons Graubünden, sowie — zu Händen der Rekurrenten — dem Herrn Advokaten H. Hauser in Pfäffikon, Kantons Zürich, schriftlich mitzutheilen.

Bern, den 11. Januar 1887.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

Droz.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



Bundesrathsbeschluß über den Rekurs schweizerischer Tafelhonigfabrikanten gegen die Verordnung des Kantons Graubünden vom 31. Juli 1886, betreffend den Verkauf von Honig, wegen angeblicher Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 de...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1887
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.01.1887
Date	
Data	
Seite	126-134
Page	
Pagina	
Ref. No	10 013 382

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.