

Bundesratsbeschuß

über

den Rekurs von Aloys Bernhard, Inhaber eines Bankgeschäfts in Zürich, gegen ein Urteil des Obergerichts des Kantons Aargau vom 20. Dezember 1894, wegen angeblicher Verletzung des Art. 31 der Bundesverfassung durch Anwendung des aargauischen Gesetzes vom 8. Mai 1838, betreffend das Verbot der Lotterien und Glückspiele, auf den Prämienloshandel.

(Vom 17. Mai 1895.)

Der schweizerische Bundesrat

hat

über den Rekurs von Aloys Bernhard, Inhaber eines Bankgeschäfts in Zürich, gegen ein Urteil des Obergerichts des Kantons Aargau vom 20. Dezember 1894, wegen angeblicher Verletzung des Art. 31 der Bundesverfassung durch Anwendung des aargauischen Gesetzes vom 8. Mai 1838, betreffend das Verbot der Lotterien und Glückspiele, auf den Prämienloshandel;

auf den Bericht seines Justiz- und Polizeidepartements,

folgenden Beschluß gefaßt:

A.

In thatsächlicher Beziehung wird festgestellt:

I.

Am 24. Juni 1894 hat die „Bank für Prämienwerte von Aloys Bernhard, Zürich“ dem E. Steiner-Nußbaum in Birrwyl (Aargau) einen Prospekt der internationalen Serienlosgesellschaften in Zürich, Frankfurt a./M. und Kopenhagen übersandt, mit der Einladung: denselben beizutreten.

Aloys Bernhard wurde deshalb unterm 4. September vom Bezirksgericht Kulm in Anwendung von § 2 des aargauischen Gesetzes vom 8. Mai 1838, betreffend das Verbot der Lotterien und Glücksspiele, zu einer Buße von Fr. 100, eventuell zu 25 Tagen Gefängnis, und zu den Kosten verurteilt.

Durch Entscheidung vom 20. Dezember 1894 hat das Obergericht des Kantons Aargau das erstinstanzliche Urteil bestätigt, im wesentlichen gestützt auf folgende Erwägungen:

Gemäß § 2 des Gesetzes vom 8. Mai 1838, in Verbindung mit § 3 der Novelle vom 7. Mai 1851, verfallen alle diejenigen, welche Pläne oder Lose zu nicht bewilligten inländischen oder zu ausländischen Lotterien herumbieten, in eine Buße von Fr. 20 bis 100. Diese gesetzlichen Bestimmungen stehen noch in Kraft, weil der Bund von dem ihm nach Art. 35, Lemma 3, der Bundesverfassung zustehenden Recht bis jetzt keinen Gebrauch gemacht hat.

Die Frage, ob der vom Beklagten versandte Plan sich auf eine Lotterie beziehe, ist zu bejahen. Einmal fallen die zwölf ausländischen Unternehmungen, deren Lose ausgedoten werden, unter den Begriff der Lotterien. Allerdings sind es nicht reine Lotterien, bei welchen es ganz dem Zufalle anheimgestellt ist, ob der Käufer eines Loses überhaupt einen Gegenwert für den Kaufpreis erhält, sondern es sind gemischte Lotterien, und zwar speciell Lotterieranleihen. Indessen ist auch diese Art der gemischten Lotterien — eine Verbindung des Darlehensvertrages mit einem Spielvertrage — geeignet, die Spiellust des Publikums anzuregen und den Hang zu einem arbeitslosen Gewinn zu verbreiten.

Daß auch anderwärts der Handel mit Prämienlosen als nicht im Interesse des Publikums und der öffentlichen Moral liegend betrachtet wird, ergibt sich aus dem Gesetz für das Deutsche Reich vom 8. Juni 1871 betreffend die Inhaberpapiere mit Prämien. (Vergleiche auch Liszt, deutsches Strafrecht, pag. 466 und 467.)

Sodann hat das Unternehmen der internationalen Serienlosengesellschaften als solches den Charakter einer Lotterie. Mag auch auf der einen Seite in Betracht fallen, daß es sich nur um Serienlose von Lotterieranleihen handelt und somit für den Käufer kein oder nur sehr wenig Zins verloren geht, so ist auf der andern Seite festzustellen, daß das Unternehmen des Beklagten alle die Schattenseiten und Nachteile einer Lotterie in viel höherem Maße in sich trägt, als jede der zwölf Unternehmungen an und für sich.

Zudem ist der Plan einzig schon geeignet, durch die Art und Weise der Darstellung und durch die Bedingungen das Publikum und speciell weniger vermögliche Leute zum Spiele anzulocken.

II.

Mittelst Eingabe d. d. Zürich 28. Februar 1895 ergreift Aloys Bernhard gegen das Urteil des aargauischen Obergerichts vom 20. Dezember 1894 den staatsrechtlichen Rekurs an den Bundesrat. Was die Natur der Anleienslose anbetrifft — um solche handelt es sich im vorliegenden Falle unbestrittenermaßen — verweist der Rekurrent auf den Entscheid des Bundesrates vom 9. Juni 1892 in Sachen Bernhard contra Regierung von Schwyz (Bundesblatt 1892, III, 915), im ferneren auf den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Motion Joos betreffend Lotterioefferten vom 6. Dezember 1881 (Bundesblatt 1881, IV, 946).

Nachdem bundesrechtlich wiederholt ausgesprochen worden ist, daß Anleienslose nicht Lotterielose im Sinne der gewöhnlichen Verbote sind, so bleibt nach dem Erachten des Rekurrenten lediglich die Frage zu prüfen, ob sein Geschäftsbetrieb als solcher im Kanton Aargau strafbar sei. Außer dem Gesetz von 1838 und der Novelle von 1851 bestehen aber dort keine das Lotteriewesen betreffenden Vorschriften und insbesondere keine Bestimmungen, wonach die Losverkäufer, Anleienslosbanquiers oder Makler besondere Verpflichtungen und Garantien einzugehen haben. Bernhard ist auch nicht wegen Übertretung einer solchen mit Art. 31 der Bundesverfassung grundsätzlich zulässigen Verordnung, sondern lediglich gestützt auf die oben erwähnten zwei Gesetzeserlasse bestraft worden.

Rekurrent stellt das Gesuch, der Bundesrat möge das obergerichtliche Urteil mit allen seinen Folgen als mit Art. 31 der Bundesverfassung im Widerspruch stehend aufheben.

III.

Mit Nachtrag vom 8. März 1895 übermachte Aloys Bernhard dem Bundesrate eine beglaubigte Kopie einer Verfügung der aargauischen Staatsanwaltschaft vom 23. Oktober 1891, betreffend die Einstellung der Untersuchung gegen den Geschäftsreisenden Clemens Michel in Zürich, welcher Verfügung u. a. folgender, vom Rekurrenten zu seinen Gunsten angerufener, Passus zu entnehmen ist:

„Hierseitiger Ansicht nach fallen Prämienanleihen, wie die vorliegenden, nicht unter den Begriff von Lotterien (Glückspielen), die im Kanton Aargau laut Gesetz vom 8. Mai 1838 verboten sind.“

Bernhard glaubt um so eher sich auf diese Verfügung berufen zu können, als sie in einem analogen Falle, der vor dem nämlichen Bezirksgericht Kulm eingeleitet war, welches ihn jetzt in I. Instanz verurteilt hat, getroffen wurde. Er glaubte nicht, dort einer Bestrafung entgegenzugehen.

Sodann bemerkt der Rekurrent bezüglich des Hinweises des aargauischen Obergerichts auf das deutsche Gesetz vom 8. Juni 1871, daß in seinem Prospekte nur solche Serienlosobligationen angekündigt werden, die durch das citierte Reichsgesetz bewilligt sind. Nach diesem Gesetz bedürfen nur neue Prämienanleihen des Inlandes oder solche ausländische Prämienobligationen, welche bis zum 15. Juli 1871 in Deutschland nicht abgestempelt wurden, der Reichsgenehmigung. Sein Prospekt enthalte aber ausnahmslos nur solche, die vor 1871 emittiert wurden. Der Kanton Aargau besitze keine Bestimmungen über den Handel mit Serienlosobligationen. Wohl aber habe dieser Staat selbst zwei solche Anleihen konzessioniert, nämlich dasjenige von Lenzburg mit Serienloseinteilung und Staatsgarantie (Großratsbeschuß vom 18. November 1884) und dasjenige von Menziken-Burg.

IV.

Das Obergericht des Kantons Aargau, dessen Gegenbemerkungen zu dem vorliegenden Rekurs die Regierung gleichzeitig mit ihrer Vernehmlassung vom 27. März 1895 unserem Justiz- und Polizeidepartement eingesandt hat, hält in erster Linie an den im angefochtenen Urteil niedergelegten Erwägungen fest. Es ist sich dabei wohl bewußt, daß es mit einem Bundesratsbeschuß vom Jahre 1892 in Sachen Bernhard sich im Widerspruch befinde; allein es kann den in diesem Beschlusse enthaltenen Schlußfolgerungen über die rechtliche Natur der Lotterieranleihen und der entsprechenden Lose nicht beipflichten. Das Obergericht hält vielmehr dafür, daß die Lotterieranleihen, wie übrigens schon der Name sage, Lotterien im Sinne des aargauischen Gesetzes seien, wobei ganz unerheblich sei, daß im Jahre 1838 die verschiedenen, im Zeichen des Verkehrs bald so, bald anders eingerichteten Arten von Lotterien nicht bekannt waren.

Das Gericht führt aus: Der rechtliche Unterschied zwischen der reinen Lotterie und dem Lotterieranleihen besteht nur darin, daß bei letzterem zu dem Lotteriegeschäft, zu der „Lotterie“, noch ein Darlehensgeschäft kommt. Dieses Darlehensgeschäft nimmt aber dem Lotterieranleihen den rechtlichen Charakter der Lotterie nicht; ebensowenig vermag er in rechtlicher Beziehung dem Lotterieranleihe nlose in der Hauptsache den Charakter eines Lotterieloses zu nehmen. Daß diese Anleihe nlose wie die reinen Lotterielose nur durch das Mittel und auf dem Wege der Lotterie realisiert werden, geht aus der Natur des Geschäftes hervor.

Dazu kommt, daß der Rekurrent aus mehreren Lotterien eine neue gegründet hat, bei welcher die rechtlichen Requisite einer Lotterie vorhanden sind.

An dieser Ansicht des Obergerichts vermöge der Umstand nichts zu ändern, daß ein Vertreter der aargauischen Staatsanwaltschaft im Jahre 1891 bei Behandlung einer Anzeige wegen Hausiervergehens erklärt hat, Prämienanleihen fallen nicht unter den Begriff der Lotterien. Abgesehen davon, daß die Erklärung sich nicht auf Prämienanleihen im allgemeinen, sondern auf diejenigen des damaligen konkreten Falles bezieht, hat die Staatsanwaltschaft durch die jetzige Überweisung des Rekurrenten an den Strafrichter, wegen Übertretung des Lotterieggesetzes, über dessen Unternehmung eine gegenteilige rechtliche Auffassung bestimmt ausgesprochen.

Wenn Bernhard Gewicht darauf legt, daß die in seinem Prospekt enthaltenen staatlichen Prämienanleihen durch das deutsche Reichsgesetz von 1871 nicht verboten sind, so versteht es sich von selbst, daß Deutschland nur für die Zukunft legiferieren konnte.

Diesen Ausführungen des Obergerichts schließt sich die Regierung des Kantons Aargau mit folgenden weitern Bemerkungen an:

Anleihen- oder Prämienlose sind verzinsliche oder unverzinsliche Wertpapiere, welche ihrem Besitzer die Möglichkeit eines Gewinnes auf dem Wege der Lotterie oder Verlosung gewähren. Es besteht daher unzweifelhaft ein gewisser Zusammenhang zwischen diesen Losen und den durch das aargauische Gesetz vom 8. Mai 1838 verbotenen Lotterien, wenn auch damals diese neue Art von Losen nicht bekannt war. Das Gesetz hat den offenbaren Zweck, den Spieler vor den schlimmen Folgen des Gewinn- und Glückspiels zu schützen, es wollte, wie sich der Referent der Großratskommission, Heinrich Zschokke, 1838 aussprach, „den leichtgläubigen Einsetzer vor Prellereien der Lotterieveranstalter bewahren!“ Wenn nun auch zugegeben werden muß, daß der Verkauf und die Auslosung von Wertpapieren an und für sich kein strafbarer Geschäftsbetrieb ist, so kann er doch einen Charakter annehmen, der ihn unbestritten in die Kategorie jener Lotteriegeschäfte stellt, welche das Gesetz verbieten will.

Auf diesem Standpunkt stehend, hat der Regierungsrat in frühern Fällen, wo es sich um den Vertrieb von Prämien- oder Anleihenlosen handelte, diesen gestattet, wenn Garantie geboten war, daß kein Mißbrauch und keine Ausbeutung der Loskäufer stattfindet. Dies geschah anlässlich der Bewilligung der Prämienanleihen der Stadt Lenzburg und der Kirchgemeinde Menziken, deren Ausführung durch die Organe der Staatsbehörden mit Leichtigkeit kontrolliert werden konnte. Anders liegen die Verhältnisse bei auswärtigen Losverkaufsgeschäften. Bezüglich dieser bestimmt § 1 der vom Regierungsrat des Kantons Aargau unterm 25. März 1892, gestützt auf Art. 93 der Staatsverfassung und in Vollziehung des Gesetzes über den Markt- und Hausierverkehr vom 12. März

1879, erlassenen Verordnung betreffend den Geschäftsbetrieb auswärtiger Bankgeschäfte im dortigen Kanton: „Auswärtige Bankgeschäfte, welche im herwärtigen Kanton durch eigene Vertreter, Geschäftsführer, Angestellte oder Agenten gewerbsmäßig Bankgeschäfte irgend welcher Art betreiben, sind verpflichtet, im Kanton ein Rechtsdomizil zu verzeigen, und unterliegen hinsichtlich der im Aargau von ihnen betriebenen und abgeschlossenen Geschäfte den gleichen gesetzlichen Bestimmungen über Besteuerung und den gleichen behördlichen Erlassen betreffend staatliche Beaufsichtigung, wie die aargauischen Kreditinstitute“; ferner bestimmt § 2: „Der gewerbsmäßige Verkauf von sogenannten Prämienobligationen oder Prämienanleihehlosen gegen Ratenzahlung wird vom Markt- und Hausierverkehr ausgeschlossen.“

Der Erlaß dieser Bestimmungen war notwendig geworden durch das geradezu gemeingefährliche Geschäftsgebaren des Rekurrenten Bernhard selbst. Wenn nun dieser der ihm wohlbekannten Regierungsverordnung zuwiderhandelt, so muß es der Regierungsrat begrüßen, daß die Gerichte intervenieren, weil gerade das Geschäftsgebaren des Rekurrenten sich als ein solches erwiesen hat, welches das Lotteriegesezt strafbar erklärt. Die schlimme Seite des Geschäftsgebarens des Bernhard besteht nämlich, wie durch zahlreiche Fälle im herwärtigen Kanton und in andern Kantonen evident nachgewiesen und auch vor dem zürcherischen Schwurgericht im Fall Bernhard contra Krebs gehörig beleuchtet und dort als gemeinschädlich anerkannt worden ist, darin, daß den Loskäufern nur sogenannte Interimsscheine (wertlose Papiere) ausgehändigt werden, bis die drei Jahre lang monatlich zu zahlenden Raten bezahlt sind. Die Lose werden mittlerweile dem Käufer einfach durch briefliche Erklärung „zugeteilt“. Dieser weiß aber nicht, ob sie der Verkäufer wirklich besitzt oder ihm nicht vielmehr andere unterschiebt. Bezahlt er zudem die Raten nicht vollständig, so ist er in der Regel geprellt, da er sein eingezahltes Geld nicht mehr erhält. In neuerer Zeit sind die Ratenloshändler, darunter auch der Rekurrent, auf den Plan verfallen, Anteile von angeblich gezogenen Serienlosen zu verkaufen und hierbei die bedeutend höhern Kurse dieser Lose zu berechnen. Daß die Gewinn- und Verlustchancen und damit das Risiko bei einem solchen „Geschäfte“ viel größer sind, ist einleuchtend. Dabei unterläuft aber ein Schwindel und Betrug; es ist nämlich ein Ding der Unmöglichkeit, alle versprochenen Serienlose, die erst in Zukunft einmal gezogen werden sollen, heute schon zur Verfügung zu halten. Die Unternehmung ist aber so schlau, sich in den Vertragsbestimmungen das Hinterthürchen offen zu halten, daß im Falle der Nichterhältlichkeit der betreffenden Lose andere beliebige Papiere dafür substituiert werden können. Das ist natürlich

die Regel, die Erfüllung des Vertrages die Ausnahme. Unter solchen Umständen kann von einem reellen Prämienlosgeschäft keine Rede sein. Wie das Bezirksgericht Kulm, hat sich auch das Bezirksgericht Zofingen in letzter Zeit veranlaßt gesehen, mehrere Agenten und Vertreter von sogenannten Serienlosgesellschaften mit hoher Geldbuße zu belegen.

Es handelt sich hier um einen wahren Krebschaden! Unter der harmlosen Form von Bankgeschäften wird ungestraft unreelle Ausbeutung im großen getrieben. Es darf daher wohl erwartet werden, daß die oberste Landesbehörde die Kantonalbehörden im Kampf gegen diesen schlimmen socialen Auswuchs unterstützen werde!

B.

In rechtlicher Beziehung fällt in Betracht:

1. Es ist allerdings durch Entscheidung des Bundesrates vom 9. Juni 1892 in Sachen Aloys Bernhard contra Schwyz (Bundesblatt 1892, III, 915 ff.) festgestellt worden, daß der Handel mit Prämienobligationen nicht schlechthin dem kantonalen Lotterieverbot unterworfen werden könne, gleichzeitig hat der Bundesrat aber auch ausgeführt, daß die Kantonsbehörden befugt seien, diesen Handel in mehrfacher Hinsicht Beschränkungen zu unterwerfen, ohne daß von Beeinträchtigung des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit gesprochen werden könne, und dabei an seine Schlußnahme von 1888 im Rekursfalle des heutigen Beschwerdeführers gegen die Behörden von Baselstadt erinnert (Bundesblatt 1888, IV, 93), durch welche ein Verbot des Verkaufs von Anlehenslosen ohne wirkliche Besitzesübertragung den Verfügungen beigezählt wurde, welche den Zweck haben, das Publikum im Handelsverkehr vor Prellerei zu schützen.

In seiner Entscheidung von 1892 vindizierte der Bundesrat für die Kantonsbehörden namentlich ein strenges Aufsichtsrecht über diesen Geschäftsverkehr, indem er ihnen das Recht zusprach, den Handel mit Prämienwerten einer obrigkeitlichen Bewilligung zu unterstellen und diese bloß bei untadelhaften persönlichen und geschäftlichen Verhältnissen des Händlers und seiner für das Kantonsgebiet zu bestellenden Agenten, bei vollkommener Klarheit und Sicherheit des Geschäftsplanes etc. zu erteilen; ferner: eine Kautionsauszubedingen, die Wahl eines Rechtsdomizils im Kanton vorzuschreiben; weiter: den Ratenlosverkauf ohne Übertragung des Originaltitels gänzlich zu untersagen und unter Strafe zu stellen, u. a. m.

2. Wie die Regierung des Kantons Aargau in ihrer Vernehmlassung einläßlich darthut, ist das angefochtene Strafurteil über den Rekurrenten ergangen, weil sein Geschäftsgebaren sich als ein

solches erwiesen hat, wie das aargauische Lotteriegesetz vom 8. Mai 1838 es im Auge hat und für strafbar erklärt. Dieses Gebaren läßt so ziemlich alle jene Kautelen als dringend wünschbar erscheinen, welche nach den Ausführungen unter Ziffer 1 die Kantonsbehörden in Bezug auf den Handel mit Prämienwerten zum Schutze des Publikums vor Prellerei zu verlangen und vorzuschreiben berechtigt sind; die Geschäftsusancen des Rekurrenten entsprechen diesen Anforderungen in keiner einzigen Beziehung; sie sind vielmehr derart, daß dabei der Ankauf von Anleihslosen dem Einsatz in eine Lotterie der Sache nach vollkommen gleichkommt. Wenn nun die kantonalen Gerichte ebenfalls gefunden haben, der Vertrieb von Anleihslosen in der von Aloys Bernhard beliebten Weise komme einem reinen Lotteriegeschäft gleich und erscheine wie ein solches strafbar, so hat der Bundesrat gegen diese Auffassung nichts einzuwenden. Das Lotteriewesen ist, solange der Bund nicht von der ihm in Art. 35 der Bundesverfassung verliehenen Kompetenz Gebrauch macht, der kantonalen Gesetzgebungshoheit unterstellt. Ob auf ein strafwürdiges Geschäftsgebaren im Prämienloshandel die Strafbestimmungen betreffend die Lotterien oder selbständige Strafsätze angewendet werden, kann unter dem Gesichtspunkte des Art. 31 der Bundesverfassung nicht in Betracht fallen.

3. Diese Erwägungen stehen in vollkommenem Einklange mit der bundesrätlichen Entscheidung vom 2. März 1894 in der Rekursache des „Bankiers“ Ferdinand Strötzel in Konstanz gegen die Strafurteile der thurgauischen Gerichtsbehörden vom 12. Mai und 8. Juli 1893 (vergl. Bundesbl. 1894, I, 617; 1895, II, 144).

Demnach wird beschlossen:

1. Der Rekurs ist unbegründet und wird daher abgewiesen.
2. Dieser Beschluß ist der Regierung des Kantons Aargau, für sie selbst und zu Handen der kantonalen Gerichte, sowie dem Rekurrenten mitzuteilen.

Bern, den 17. Mai 1895.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Zemp.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



Bundesratsbeschluss über den Rekurs von Aloys Bernhard, Inhaber eines Bankgeschäfts in Zürich, gegen ein Urteil des Obergerichts des Kantons Aargau vom 20. Dezember 1894, wegen angeblicher Verletzung des Art. 31 der Bundesverfassung durch Anwendung d...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1895
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.05.1895
Date	
Data	
Seite	4-11
Page	
Pagina	
Ref. No	10 017 049

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.