

gericht den Beschluss nach dieser Richtung nachzuprüfen befugt wäre, kann daher offen bleiben.

Demnach hat das Bundesgericht  
e r k a n n t :

Der Rekurs wird abgewiesen.

20. Urteil vom 17. Juli 1916 i. S. Landsmann  
gegen St. Gallen, Regierungsrat.

Zulässigkeit kantonaler Gesetzesbestimmungen, durch die der Handel mit Stickereiramschwaaren zwecks Fernhaltung moralisch nicht einwandfreier Personen polizeilichen Beschränkungen insbes. der Patentpflicht unterworfen wird. Kognition des Bundesgerichts in bezug auf die Frage, ob das Patent zu Recht verweigert worden sei.

A. — Nach Art. 1 bis 3 des st. gallischen Gesetzes über Stickereiramschgeschäfte vom 17. Mai 1911 bedarf, « wer den An- und Verkauf von Stickereiramschwaren (Ramsch in Stickereien, Plattstichwaren, Rideaux, Stoffen, Garnen u. s. w.) gewerbmässig betreiben will, eines Patentes, das vom Regierungsrat auf das Gutachten des Gemeinderats und des Bezirksammanns, jedoch nur an solche Bewerber erteilt wird « die für eine klaglose Führung des Geschäftes volle Gewähr bieten ». Jeder nach Massgabe des Gesetzes Patentpflichtige hat über An- und Verkauf ordnungsmässig Buch zu führen : die Bucheinträge sollen die Daten des An- und Verkaufs, die An- und Verkaufsweise, die möglichst genaue Bezeichnung der Waren und die Namen der Verkäufer und Käufer enthalten : Verkaufspreise und Käufer können in besondere Bücher eingetragen werden. Nicht im Handelsregister eingetragene Patentpflichtige haben sich für die Buchführung bei der Staatskanzlei zu beziehender Formulare zu bedienen (Art. 4). Zwecks Überwachung der Beachtung des Gesetzes ist der Bezirksammann berechtigt, selbst oder durch

von ihm bezeichnete Fachexperten in die Bücher und deren Unterlagen Einsicht zu nehmen und in den Geschäftsräumen und Warenlagern Nachschau zu halten : immerhin soll eine solche Untersuchung nur aus erheblichen Gründen angeordnet werden ; die Einsicht in die Verkaufsbücher kann nur im Strafuntersuchungsverfahren verlangt werden (Art. 5). Für das Patent, dessen Dauer ein Jahr beträgt, ist eine « Gebühr » von 25 bis 100 Fr. an die Staatskasse zu entrichten (Art. 7). Übertretungen des Gesetzes werden, somit sie nicht den Tatbestand eines im Strafgesetz unter Strafe gestellten Verbrechens oder Vergehens enthalten, mit Geldstrafe bis auf 500 Fr., in schweren Fällen oder im Rückfalle mit Geldstrafe bis auf 2000 Fr., allein oder in Verbindung mit Gefängnis bis auf drei Monate bestraft (Art. 8).

B. — Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Regierungsrat von St. Gallen durch Entscheid vom 10. Juni 1916 ein Gesuch der heutigen Rekurrentin Frau Chana Landsmann geb. Feigelsohn in St. Gallen um Erteilung des « Stickereiramschhandelspatents » entsprechend dem Antrage des Stadtrats St. Gallen mit der Begründung abgewiesen, dass die Gesuchstellerin bereits zweimal in den Jahren 1912 und 1913 wegen Übertretung des Hausiergesetzes, und ihr mit ihr zusammenlebender Ehemann Georg Landsmann dreimal wegen Übertretung des nämlichen Erlasses sowie des Ramschgesetzes vorbestraft sei und daher die Voraussetzungen von Art. 2 des Gesetzes für die Patenterteilung nicht vorliegen.

C. — Gegen diesen Entscheid hat Frau Chana Landsmann geb. Feigelsohn die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, er sei aufzuheben und es sei der Rekurrentin der Handel in billigen Stickereien und Stickereifehlstreifen zu gestatten. Als Beschwerdegrund wird Verletzung von Art. 31 BV und des Grundsatzes der Rechtsgleichheit geltend gemacht und ausgeführt : das st. gallische Gesetz vom 17. Mai 1911 versetze der bundesrechtlich gewährleisteten Gewerbe-

freiheit auf diesem Gebiete «den Todesstoss». Es schaffe zweierlei Recht. «Während mit der Fabrikation und dem Handel in besseren fehlerfreien Stickereien sich jedermann befassen dürfe, würden dem armen Händler in Resten und Fehlstreifen eine Reihe beschränkender Bedingungen und Verpflichtungen auferlegt oder sogar ohne jede gerechtfertigte Ursache überhaupt die Erwerbsgelegenheit genommen und so ein Teilmonopol begründet.» Im vorliegenden Falle hätte überdies die Gewerbeausübung auch auf dem Boden des Gesetzes nicht verweigert werden dürfen, indem ein innerer Widerspruch darin liege, dass man einerseits früher die Rekurrentin wegen Handelns ohne Patent gebüsst habe, andererseits nunmehr, nachdem sie ein solches erwerben wolle, dessen Erteilung verweigere, «obwohl ihr nichts Unehrenhaftes nachgesagt werden könne, und sie als fleissige und arbeitsame Frau bekannt sei».

D. — Der Regierungsrat von St. Gallen verweist in seiner Vernehmlassung, in der er auf Abweisung der Beschwerde schliesst, gegenüber der Anfechtung des Gesetzes selbst auf seine Botschaft an den Kantonsrat vom 22. Februar 1910, die über die Absichten und Ziele, die man mit der gesetzlichen Regelung verfolgt, allen erforderlichen Aufschluss gebe und worin auch die Frage ihrer Vereinbarkeit mit Art. 31 BV bereits erörtert sei.

In Bezug auf die Zulässigkeit der Abweisung des Patentgesuchs im vorliegenden Falle macht er im Wesentlichen geltend, dass die Ehefrau Landsmann augenscheinlich lediglich von ihrem Manne als Patentbewerberin vorgeschoben worden sei, weil dieser sich, nachdem er im Januar d. J. in Konkurs gefallen und überdies mehrfach vorbestraft sei, nicht mehr um das Patent bewerben könnte. Da andererseits auch die Ehefrau Landsmann selbst schon wegen Übertretung gewerbepolizeilicher Vorschriften habe bestraft werden müssen, dürfe daher mit Fug gesagt werden, dass die nötigen Garantien für eine polizeilich klaglose Führung des Geschäfts hier nicht vor-

lägen. Die früheren Bestrafungen des Ehemanns Landsmann zeigten, dass er sich grundsätzlich abgesehen von der Umgehung der Taxe den Vorschriften und Kontrollmassnahmen des Gesetzes mit allen Mitteln zu entziehen suche. Seine Tätigkeit im Geschäfte seiner Frau, der es nach ihren verschiedenen auf Erregung von Mitleid gerichteten Vorgaben beim Hausierhandel zu schliessen ebenfalls an der nötigen Geschäftsmoral zu fehlen scheine, liesse sich erst recht schwer kontrollieren.

E. — Nach der erwähnten Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 22. Februar 1910 «zum Gesetzesvorschlag über Stickereiramschgeschäfte» ist die Anregung zur gesetzlichen Regelung dieser Materie vom Industrieverein St. Gallen ausgegangen, der in verschiedenen an das st. gallische Volkswirtschaftsdepartement gerichteten Eingaben darauf hinwies, dass infolge des Bestrebens der Stickereiindustrie nur tadellose Ware zu liefern, viel Ausschuss entstehe, der nicht auf den regulären Markt komme, sondern als sog. «Ramsch» unter Tagespreisen verkauft werde. Ankauf, Zurechtmachung und Wiederverkauf dieser Waren bildeten den Gegenstand des Ramsch- oder Partiewarengeschäfts. Die an sich notwendige wirtschaftliche Funktion habe aber zu steigenden Missständen geführt, besonders durch den in den letzten Jahren eingetretenen Zustrom von Leuten aus osteuropäischen Ländern, die zum Teil ohne genügende Kenntnisse und mit geringer geschäftlicher Moral sich dem Handel widmeten. Solche, denen das Hausieren verschlossen worden sei, hätten sich dem Ramschhandel zugewendet. Sie arbeiteten aber vielfach ohne Bücher, mit Familienangehörigen in Wohn- und Schlafzimmern und nähmen skrupellos alle Waren auf, ohne nach deren Herkunft zu fragen. Mit gestohlenen Waren werde so ein schwungvoller Handel betrieben. Eine Enquête der Staatsanwaltschaft habe festgestellt, dass 32 Ramschgeschäfte in St. Gallen keine Buchführung besäßen. Die Zahl dieser Geschäfte und namentlich der Einkäufer, die zum Teil

die Bettelei damit verbinden, nehme beständig zu und es würden unter Deckadressen mit Stroh Männern Ramschwaren übernommen und vertrieben. Eine grosse Rolle spielten die Beziehungen dieser Ramscher mit Landsleuten in aller Herren Länder, durch welche die dubiose Ware rasch nach dem Einkauf in verschiedene Hände ins Ausland gelange und selten zurückgenommen werden könne. Oft könne nicht einmal der Name des Hehlers festgestellt werden, oder es gelinge nicht, ihn zu überführen. Nicht selten verschwinde er samt der gestohlenen Ware und es könne nur der Dieb gefasst werden. Eine Reihe solcher Straffälle seien in den letzten Jahren von den St. Galler und Appenzeller Gerichten behandelt worden. Die Diebe seien meistens junge, von Ramschern verleitete Leute. Die Polizeidirektion des Kantons Appenzell A.-Rh. schreibe: « Wir sind überzeugt, dass die häufigen Diebstähle von Stickwaren zum grossen Teil unterbleiben würden, wenn nicht die Diebe bei den vielen Ramschern willige Abnehmer ihrer Ware finden würden. » Die Verschleierung des Einkaufs von Ramschware sei ein der Industrie höchst schädlicher Übelstand. Ein weiterer Übelstand sei die Ramschfabrikation. Auch hier bilde die Verschleierung durch mangelnde Buchführung den Nährboden von Betrug und Hehlerei. Die Muster von Waren, die von Ramschern produziert werden, seien fast durchwegs fremdes Eigentum, mit oder ohne kleine Änderungen, auch bei der Beschaffung des Materials spielten Betrug und Diebstahl eine grosse Rolle. »

Nachdem der Regierungsrat sich durch eigene Erhebungen davon überzeugt hatte, « dass in der Tat eine bedenkliche Zunahme der Straffälle, die mit dem Ramschhandel in Zusammenhang stehen, zu verzeichnen sei », und dass infolgedessen « sowie wegen der aus dem fraglichen Geschäftsbetriebe sich ergebenden Gefährdung der redlichen Industrie » die Anrufung der Staatshilfe berechtigt sei, indem die Führung geordneter Bücher durch die Ramschgeschäfte und deren Kontrolle, die das

Hauptmittel zur Verhütung oder Entdeckung von Diebstahl und Hehlerei bildeten, sich nur durch staatliche Zwangsvorschriften verwirklichen liessen, entschloss er sich, dem Grossen Rat den Gesetzesentwurf betr. die « Stickereiramschgeschäfte », dessen Vorschriften sich im Wesentlichen mit den heute zum Gesetz gewordenen decken, zu unterbreiten ;

### Das Bundesgericht zieht

#### in Erwägung :

1. — Das den Kantonen durch Art. 31 litt. e BV vorbehaltenes Recht zum Erlass gewerbepolizeilicher Vorschriften schliesst, wie stets anerkannt worden ist, auch die Befugnis in sich, die Ausübung von Gewerben, die besondere Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit bieten, bestimmten beschränkenden Bedingungen zu unterwerfen, insbesondere dazu nur solche Personen zuzulassen, die sich über die zu einer polizeilich einwandfreien Geschäftsführung erforderlichen Eigenschaften ausweisen. Zu den Fällen, in denen eine solche Regelung für statthaft zu erachten ist, zählen insbesondere auch diejenigen Gewerbebezüge, die erfahrungsmässig, wenn von nicht einwandfreien Elementen ausgeht, leicht zum Deckmantel verbrecherischer Betätigung, insbesondere der Begünstigung von Eigentumsdelikten und der Hehlerei, werden und dadurch nicht nur der Unredlichkeit Vorschub leisten, sondern auch dem Staate die Erfüllung seiner kriminalpolizeilichen Aufgabe erschweren. Dürfte auch der letztere Gesichtspunkt für sich allein in der Regel nicht ausreichen, um der freien Ausübung von Handel und Gewerbe selbst Schranken zu ziehen, sondern zu sagen sein, dass das Korrektiv gegen hiebei sich ergebende Übelstände dieser Art in einer zweckentsprechenden Ausgestaltung der materiellstrafrechtlichen und strafprozessrechtlichen Vorschriften zu suchen sei, so muss doch da eine Ausnahme gemacht werden, wo es sich um einen Gewerbebetrieb

handelt, der wegen seines besonderen Gegenstands oder seiner abnormen, von denen des gewöhnlichen Handels abweichenden Betriebsformen ein besonders ergiebiges Feld für die Kriminalität schafft. Wo dies der Fall ist, kann dem kantonalen Gesetzgeber nicht verwehrt werden, auf dem Wege der gewerbepolizeilichen Regelung Massnahmen zu treffen, welche die Aufdeckung der durch die spezielle Art des Gewerbes begünstigten Vergehen erleichtern. Von diesem Gesichtspunkte aus sind denn auch die Bestimmungen kantonalen Gesetze, durch die dem Trödler und Pfandleihgewerbe den vorliegend in Frage stehenden durchaus analoge Beschränkungen auferlegt wurden, sowohl vom Bundesrat als von der Bundesversammlung als zulässig erklärt worden (vgl. SALIS II N° 764, Bbl 1904 I S. 813 ff.). Da der Handel mit Stickereiramschwaren, wie er sich in St. Gallen herausgebildet hat, nach den in der oben angeführten regierungsrätlichen Botschaft enthaltenen Feststellungen, an deren Richtigkeit nicht zu zweifeln ist, zu den Gewerben dieser Kategorie gehört, besteht daher kein Anlass in Bezug auf es einen anderen Standpunkt einzunehmen.

Wenn die Rekurrentin von der Schaffung eines Teilmonopols zu Gunsten des Handels mit guter fehlerfreier Ware spricht, so liegt darin offenbar lediglich eine rhetorische Übertreibung, die nicht ernst zu nehmen ist: von einem solchen Monopol kann schon deshalb nicht die Rede sein, weil ja der Ramschhandel nicht untersagt, sondern nur einigen polizeilichen Beschränkungen unterworfen wird, die sich durch seine Natur, insbesondere seine soziale Gefährlichkeit vollauf rechtfertigen. Aus dem nämlichen Grunde geht auch die Rüge der Verletzung der Rechtsgleichheit fehl, da die verschiedene Behandlung des regulären und des Ramschhandels nach dem Gesagten in der Verschiedenheit der Verhältnisse beider eine hinreichende Erklärung findet.

Soweit die Beschwerde die Verfassungsmässigkeit des

Gesetzes vom 17. Mai 1911 selbst, bezw. der darin für die Zulassung zur Ausübung des Ramschhandels aufgestellten Bedingungen anfecht, erweist sie sich demnach ohne weiteres als unbegründet.

2. — Das gleiche gilt in Bezug auf die Zulässigkeit der Patentverweigerung im vorliegenden Falle. Ob die Rekurrentin die in Art. 2 des Gesetzes verlangten Garantien für einwandfreie Ausübung des Gewerbes biete, ist eine Tatfrage, die von der zuständigen kantonalen Behörde in Würdigung aller Umstände nach freiem Ermessen zu beantworten war. Die darüber getroffene Entscheidung könnte daher nur aufgehoben werden, wenn sie auf Willkür beruhen würde, der Regierungsrat also entweder auf Momente abgestellt hätte, denen in diesem Zusammenhang schlechterdings keine oder doch keine massgebende Bedeutung zukommen kann, oder die Tatsachen in offenbar unrichtiger und aktenwidriger Weise gewürdigt hätte. Dies trifft aber augenscheinlich nicht zu. Denn einmal weisen die Vorstrafen der Rekurrentin darauf hin, dass auch sie selbst keine Person ist, die sich der öffentlichen Ordnung zu unterwerfen gewillt ist. Leute, die sich den Landesgesetzen nicht fügen, bieten aber von vorneherein keine volle Gewähr für eine Geschäftsführung, die sich nach strengen polizeilichen Ordnungsvorschriften zu richten hat. Sodann kommt in Betracht, dass die Rekurrentin die Ehefrau des Georg Landsmann ist, der wegen seiner Eigenschaft als Konkursit und dreimal wegen Ungehorsams gegen das Gesetz Bestrafter sich nicht selbst um das Patent bewerben könnte. Wenn der Regierungsrat unter diesen Umständen angenommen hat, dass es sich hier einfach um eine Umgehung des Gesetzes handle, indem die Rekurrentin nur formell als Geschäftsinhaberin vorgeschoben werde, während in Wirklichkeit der Ehemann Landsmann den Handel weiter betreiben würde, so kann diese Annahme unmöglich als willkürlich angesehen werden.

Da sie allein schon zur Abweisung des Patentgesuchs genügte, ist der angefochtene Entscheid demnach auch in diesem Punkte nicht zu beanstanden.

Demnach hat das Bundesgericht

e r k a n n t :

Der Rekurs wird abgewiesen.

### III. DOPPELBESTEUERUNG

#### DOUBLE IMPOSITION

#### 21. Urteil vom 6. Juli 1916 i. S. A.-G. „Mercur“ gegen Bern.

Handelsgeschäft mit Zentrallleitung in einem und Verkaufsstellen im nämlichen sowie in anderen Kantonen. Kriterien für die quantitative Ausscheidung der Steuerhoheit in Bezug auf das Einkommen zwischen den beteiligten Kantonen. Anspruch des Kantons des Zentralsitzes auf ein Präcipuum. Recht jedes Kantons, zwecks ziffermässiger Bestimmung der ihm zur Besteuerung zufallenden Quote des Gesamteinkommens, das letztere nach den Grundsätzen seiner Steuergesetzgebung selbständig einzuschätzen, insbesondere nach diesen zu entscheiden, welche Auslagen als Gewinnungskosten vom Rohertrage abgezogen werden dürfen.

A. — Die Rekurrentin ist eine Aktiengesellschaft mit Sitz und Zentrallleitung in Bern, die durch über achtzig auf das Gebiet der ganzen Schweiz verteilte Verkaufsstellen (Filialen) den Verkauf von Schokolade, Kaffee, Thee und anderen Lebens- und Genussmitteln betreibt. Gestützt auf ein früheres Urteil des Bundesgerichts vom 24. September 1908, das feststellte, dass jene Verkaufsstellen als ein besonderes Steuerdomizil begründende

Geschäftsniederlassungen im Sinne der bundesrechtlichen Doppelbesteuerungspraxis anzusehen seien, hat sie sich seither jeweilen in allen Kantonen, in denen solche Ablagen bestehen, zur Einkommenssteuer eingeschätzt und zwar in der Weise, dass sie den als Gesamteinkommen angegebenen Betrag im Verhältnis des in jeder einzelnen Ablage erzielten Umsatzes zum Gesamtumsatze auf die verschiedenen Kantone verteilte. Auf der nämlichen Grundlage hat sie auch im Kanton Bern für das Steuerjahr 1913 im März 1913 eine Selbstschätzung eingereicht, worin sie das dort steuerpflichtige Einkommen — berechnet gemäss gesetzlicher Vorschrift nach Massgabe des Durchschnittsreinertragnisses der drei vorangegangenen Geschäftsjahre — auf 17,500 Fr. angab, und gegen die von der Bezirkssteuerkommission — ohne weitere Grundangabe — verfügte Erhöhung dieser Summe auf 30,300 Fr. an die kantonale Rekurskommission rekurriert.

Durch Entscheid vom 11. Mai 1915 hiess diese den Rekurs insoweit gut, dass sie die Einschätzung der Bezirkssteuerkommission auf 28,500 Fr. ermässigte, lehnte dagegen das weitergehende Herabsetzungsbegehren ab. Die danach noch aufrechterhaltene Erhöhung der Veranlagung gegenüber der Selbstschätzung rührt, soweit hier in Betracht fallend, davon her, dass einerseits als Bestandteil des steuerbaren Reinertragnisses auch die im Kanton Bern und anderwärts bezahlten Steuern, die von der Rekurrentin als Unkosten (Gewinnungskosten im Sinne von Art. 4 des bernischen Einkommenssteuergesetzes) abgezogen worden waren, betrachtet wurden, andererseits von dem so ermittelten Gesamteinkommen vorab 20 % als Anteil des Gesellschaftssitzes und der Zentralverwaltung in Bern an der Gewinnerzielung dem Kanton Bern zur ausschliesslichen Besteuerung zugeschrieben und erst die alsdann noch verbleibenden 80% nach dem Verhältnisse des Umsatzes der in den einzelnen Kantonen befindlichen Verkaufsstellen zum Gesamtumsatz unter Bern und die übrigen Kantone verteilt wurden.