

dacht dafür vorliegen, dass in Wahrheit nicht ein gänzlicher, sondern nur ein vorübergehender Ausverkauf beabsichtigt ist, als zulässig erscheinen, wenn von vorneherein eine entsprechende höhere Gebühr für den Fall des Fortbetriebs des Geschäfts festgesetzt und deren Sicherstellung verlangt wird (vgl. hiezu AS 43 I S. 246). Es ist dem Regierungsrate vorzubehalten, in diesem Sinne eine neue Bedingung für die Ausverkaufsbewilligung aufzustellen.

3. — Die Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV bezieht sich nach der Begründung nur auf die Bedingungen 3 und 4 und wird, da diese wegen Verletzung von Art. 31 BV zu streichen sind, gegenstandslos.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen und der Entscheidung des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 30. September 1922 im Sinne der Erwägungen aufgehoben, soweit er die Ausverkaufsbewilligung an die mit Ziff. 3 und 4 bezeichneten Bedingungen knüpft.

53. Urteil vom 16. Dezember 1922

i. S. Jahn gegen St. Gallen, Regierungsrat.

Handel mit Heilmitteln. Bundesrechtlich zulässige Beschränkungen. Verbot des Vertriebs eines an sich nicht zu beanstandenden Mittels wegen der marktschreierischen Art der öffentlichen Anpreisung.

A. — Der Rekurrent Jahn, Inhaber der Löwenapotheke in Lenzburg, hat sich die Fabrikation und den Verkauf der Pfarrer Heumann'schen Heilmittel für die deutsche Schweiz gesichert. Er hat in mehreren Kantonen die Bewilligung zum Vertriebe und zur Auskündigung dieser Mittel erhalten. So wurde sie ihm

im Jahre 1920 von der Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich, gestützt auf ein Gutachten der interkantonalen Kontrollstelle für Beurteilung von Geheimmitteln in Zürich, für eine Reihe solcher Mittel unter gewissen Bedingungen erteilt, ferner im Januar 1921 für den Kanton St. Gallen.

Durch Schreiben vom 2. März 1922 eröffnete die Sanitätskommission des Kantons St. Gallen dem Rekurrenten, sie habe beschlossen, dass das « Heumann-Inserat » im Kanton St. Gallen künftig nicht mehr erscheinen dürfe und die s. Z. erteilte Erlaubnis als zurückgenommen zu gelten habe ; es handle sich um eine Ankündigung, die offenbar der Kurpfuscherei diene ; die Verfügungen der interkantonalen Kontrollstelle in Zürich bänden die Sanitätskommission nicht. Auf Einsprache des Rekurrenten wurde ihm am 23. März erwidert, dass die Behörde an dem Verbote des Vertriebes der Pfarrer Heumann'schen Mittel im Kanton festhalte ; der Geheimmittelschwindel werde in letzter Zeit energisch bekämpft und Geheimmittel, die nur auf Täuschung des kaufenden Publikums abzielen, strikte verboten.

Eine Beschwerde des Rekurrenten gegen diese Verfügungen hat der st. gallische Regierungsrat am 15. April 1922 abgewiesen und « das von der Sanitätskommission erlassene Verbot des Verkaufes und der Annoncierung der Pfarrer Heumann'schen Mittel und Broschüren bestätigt. » Der Entscheid stellt in tatsächlicher Beziehung fest, dass für die Mittel eine marktschreierische Reklame durch unentgeltlichen Vertrieb von Broschüren mit Dankschreiben von Patienten und schwindelhafte Anpreisung der Mittel zu stark übersetzten Preisen, sowie Inserierung in ungezählten Zeitungen entfaltet werde, die so recht zur Ausbeutung des leichtgläubigen Publikums geeignet sei. Auch habe sich die Sanitätskommission veranlasst gesehen, alle Geheimmittel strenger zu sichten ; aus diesen Grün-

den sei sie auf die erteilte Erlaubnis zurückgekommen. Die rechtlichen Erwägungen lauten: « Es ist unbestreitbar, dass Kurpfuschertum und Geheimmittelwesen sich in einem Masse auszudehnen beginnen, das nicht länger unbeachtet bleiben darf. Fortwährend werden von berufener und unberufener Seite neue Geheimmittel in den Handel zu bringen versucht, denen meistens eine Heilwirkung gar nicht zukommt oder die gar gesundheitswidrig zusammengesetzt sind. Es ist indessen nicht gesagt, dass mit dem Verbote neu auftauchender Mittel die Tätigkeit der Sanitätskommission auf diesem Gebiete erschöpft sei. Sie hat das Recht früher erlassene Bewilligungen aufzuheben, wenn sie dies als nötig und tunlich erachtet, und sie ist keineswegs an die Beschlüsse der Kontrollstelle gebunden, wie denn auch schon öfters Mittel, die von der Kontrollstelle bewilligt waren, von der Sanitätskommission verboten wurden. Das Bestreben der Sanitätskommission, den Vertrieb der Geheimmittel und der Spezialitäten einzuschränken, kann nur gebilligt werden. Von einer Verletzung der Rechtsgleichheit und der Gewerbefreiheit gegenüber dem Rekurrenten kann nicht die Rede sein. »

B. — Gegen den Entscheid des Regierungsrats hat Jahn die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, es sei in Aufhebung des Entscheides und der Verfügungen der Sanitätskommission vom 2. und 23. März 1922 dem Rekurrenten die Auskündigung und der Vertrieb der Pfarrer Heumann'schen Heilmittel in vollem Umfange zu gestatten. Es handle sich, so wird ausgeführt, nicht um Geheimmittel und nicht um Kurpfuscherei, sondern um pharmazeutische Spezialitäten wie sie tagtäglich in den Handel kämen und angeboten würden. Die interkantonale Kontrollstelle habe sie günstig beurteilt. Der wahre Grund des Einschreitens liege in wirtschaftlichen Motiven, insbesondere in Klagen der auf die Er-

folge des Rekurrenten neidischen Konkurrenz. Irgendwelche vor Art. 31 BV zulässige gewerbe- insbesondere sanitätspolizeilichen Gründe, vermöchten dafür nicht angeführt zu werden und bestünden auch nicht. Der Vertrieb geschehe nach ehrlichen kaufmännischen Grundsätzen; eine kluge und umfassende Reklame sei wie bei irgendwelchem andern Artikel heutzutage für den Absatz notwendig. Von schwindelhafter und marktschreierischer Anpreisung könne keine Rede sein. Selbst wenn sie vorläge, könnte damit das gänzliche Verbot des Vertriebes der Mittel überhaupt nicht gerechtfertigt werden. Ebenso wenig berechtige die angebliche Übersetztheit der Preise dazu oder sei die kantonale Behörde befugt, einen Beweis für die Heilwirkung der Mittel zu verlangen; sie habe lediglich zu prüfen, ob dieselben « nicht unschädlich » seien. Der Entscheid verstosse auch gegen die Rechtsgleichheit und sei willkürlich, indem der Vertrieb anderer ähnlicher pharmazeutischer Präparate im Kanton gestattet, so z. B. die Broschüre des Pfarrer Künzle « Chrut und Uchrut » nicht verboten sei.

C. — Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat Abweisung der Beschwerde beantragt. Grundlage des angefochtenen Verbotes bilde Art. 2 litt. b und c der Verordnung betreffend die Auskündigung und den Verkauf von Geheimmitteln u. s. w. vom 15. März 1901. Der Entscheid darüber, ob die Voraussetzungen dieser Bestimmungen zutreffen, müsse der aus Fachleuten zusammengesetzten Sanitätskommission überlassen werden, welche die Frage bejaht habe. Die Auffassung des Rekurrenten, wonach die Behörden nur bei Schädlichkeit des Mittels einschreiten könnten, gehe zu weit. Sie müssten dazu auch schon berechtigt sein, wenn an sich nicht gerade schädliche, aber doch untaugliche Mittel oder solche, denen eine gewisse mässige Heilwirkung nicht schlechtweg abzusprechen sei, in einer Art und Weise ausgekündet werden, welche

das Publikum über ihre Wirkungen irreführe und zu dem wirklich möglichen Nutzen derselben in keinem Verhältnis stehe. Was die Rüge rechtsungleicher Behandlung betreffe, so vermöge die Beschwerde keine Fälle anzuführen, wo der Regierungsrat in analoger Weise als Rekursinstanz gegenüber der Sanitätskommission den Vertrieb eines Geheimmittels gestattet hätte. Er sei überhaupt noch nicht in die Lage gekommen in einem solchen Falle zu entscheiden.

D. — Auf ein vom Rekurrenten eingereichtes Wiedererwägungsgesuch ist der Regierungsrat am 1. Juli 1922 nicht eingetreten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Der Vertrieb und das Auskünden von Heilmitteln kann nach der Rechtssprechung des Bundesrates als früherer Rekursbehörde, von der abzugehen kein Grund vorliegt, ohne Verletzung des Art. 31 BV von einer behördlichen Bewilligung abhängig gemacht und unter Umständen, wenn hinreichende Gründe vorliegen, untersagt werden (vgl. SALIS, Bundesrecht II Nr. 796 bis 799). Als solche Gründe kommen nicht nur die Schädlichkeit oder völlige Wertlosigkeit eines Heilmittels, sondern auch eine masslose dem Wert nicht entsprechende Art der Anpreisung und über setzte Preise in Betracht. An sich verstösst daher die in Ausführung der Art. 8 und 15 Abs. 2 des st. gallischen Sanitätsgesetzes vom 24. November 1893 erlassene Verordnung betreffend die Auskündung und den Verkauf von Geheimmitteln u. s. w. vom 15. März 1901 nicht gegen Art. 31 BV. Ihr Art. 2 bestimmt :

« Es dürfen nur solche Geheimmittel und medizinische Spezialitäten ausgekündet und verkauft werden, für welche die Sanitätskommission die Bewilligung erteilt hat.

Die Bewilligung wird von der Sanitätskommission verweigert :

a) wenn das Mittel gesundheitsschädlich oder dessen Zusammensetzung widersinnig ist ;

b) wenn Annonce, Etiquette, Prospekt u. s. w., als schwindelhaft zu betrachten sind ;

c) wenn der Verkaufspreis den Wert unverhältnismässig übersteigt. »

Es fragt sich deshalb einzig, ob das im vorliegenden Falle von der Sanitätskommission erlassene und vom Regierungsrat bestätigte Verbot über den Rahmen der Verordnung hinausgehe.

2. — In dieser Beziehung ist zunächst festzustellen, dass der Widerruf der ursprünglich erteilten Bewilligung nicht etwa aus dem ersten in der Verordnung angeführten Grunde erfolgt ist. Allerdings sprechen die Verfügungen der Sanitätskommission vom 2. und 23. März 1922 von Kurpfuscherei und Geheimmittelschwindel. Aber weder sie noch der Entscheid des Regierungsrats geben an, dass und warum die Heumann'schen Heilmittel, um die es sich hier handelt, gesundheitsschädlich oder gänzlich wertlos seien, wie denn auch die interkantonale Kontrollstelle zur Beurteilung von Geheimmitteln die meisten dieser Mittel nicht beanstandet hatte. Und in der Antwort wird in keiner Weise auf Art. 2 litt. a der Verordnung vom 15. März 1901 Bezug genommen, sondern ausdrücklich erklärt, die Sanitätskommission sei auf Grund der gemachten Wahrnehmungen und namentlich in Berücksichtigung der als Irreführung zu bezeichnenden Propagandaschrift des Pfarrers Heumann « Die neue Heilmethode » zur Auffassung gekommen, dass die Voraussetzungen des Art. 2 litt. b und c ebenda vorliegen. Der Vorwurf des Geheimmittelschwindels und der Kurpfuscherei bezieht sich demnach nicht auf die Heilmittel selbst, sondern auf die Art der Anpreisung und die Höhe der Preise.

3. — Vom letzteren Beanstandungsgrund wiederum war in den Verfügungen der Sanitätskommission noch

nicht die Rede. Erst der Entscheid des Regierungsrats spricht von « stark übersetzten Preisen ». Nähere Angaben darüber werden indessen weder im Entscheide noch in der Rekursantwort an das Bundesgericht gemacht. Sie durften nicht unterbleiben, wenn dieser Bemängelung entscheidende Bedeutung beigemessen wurde. Die blosse Behauptung, dass die Preise übersetzt seien, lässt eine Nachprüfung nicht zu. Soweit sich der Regierungsrat auf Art. 2 litt. c der Verordnung stützt, ist somit das angefochtene Verbot beim gegenwärtigen Stande der Akten nicht haltbar.

4. — Dagegen berechtigte die Art der Ankündigung und Anpreisung die Sanitätsbehörden zum Einschreiten. Die Inserate des Rekurrenten verweisen im wesentlichen auf die Veröffentlichungen des Pfarrers Heumann, deren kostenfreie Zusendung angeboten wird. Und darin ist nicht nur die Heilwirkung und Gebrauchsart der Mittel beschrieben, sondern es sind auch Krankheitsgeschichten mit Danksagungen und Bildern von Patienten abgedruckt, nebst einem Anhang über die richtige Körperpflege von Dr. Knecht. Überhaupt ist die ganze Aufmachung der Inserate eine ungebührliche, auf die Wirkung des äussern Scheins berechnete. Solche Mittel der Anpreisung, die im Handel mit gewöhnlichen Gebrauchsgegenständen angehen mögen, erscheinen aber für den Vertrieb von Heilmitteln — wegen des dabei auf dem Spiele stehenden Rechtsgutes der öffentlichen Gesundheit — nicht nur als unpassend, sie dürfen auch als unzulässig erklärt werden. Dies gilt insbesondere von den in der Broschüre enthaltenen Angaben über Heilungen, weil derartige Berichte über die Wirkungen des Mittels der Authentizität entbehren, sich einer Kontrolle entziehen und auch innerlich unzuverlässig sind. Die gedachte Art der Auskündigung durfte daher wohl, bei etwas strenger Auffassung, als schwindelhaft bezeichnet und darauf gestützt das angefochtene Verbot erlassen werden. Für solange

als der Rekurrent seine Reklame nicht ändert, konnte ihm danach auch der Vertrieb der Mittel im Kanton untersagt werden, da die Auskündigung bei solchen Artikeln einen Bestandteil des Vertriebs bildet und sich beides nicht trennen lässt.

5. — Aus dem Gesagten ergibt sich immerhin, dass andererseits, wenn der Rekurrent sich zu einer solchen Änderung bereit erklärt und darüber bestimmte Vorschläge macht, die kantonalen Sanitätsbehörden sich einer sachlichen Prüfung derselben nicht werden entziehen dürfen. Dabei ist es ihnen anheimgegeben auch die Frage der Preisfestsetzung neuerdings in den Bereich ihrer Erwägungen einzubeziehen. Auf ein so allgemeines Anerbieten, wie das im Wiedererwägungsgesuche an den Regierungsrat enthaltene, dass der Rekurrent « in seinem Reklamesystem einen Abbau vornehmen werde, nachdem er sich zuvor darüber mit der Sanitätskommission in Verbindung gesetzt, überhaupt seinen Vertrieb künftig so durchführen werde, dass er zu keinen Bemängelungen in sanitätspolizeilicher Hinsicht Anlass gebe », brauchte die Behörde sich nicht einzulassen.

6. — Die Beschwerde wegen Willkür hat neben derjenigen aus Art. 31 BV keine selbständige Bedeutung und der Vorwurf der Verletzung der Rechtsgleichheit ist unbegründet, nachdem dem Regierungsrat nach Feststellung der Antwort ein solcher Fall bisher noch nie zur Beurteilung vorlag. Die ungleiche Handhabung des Gesetzes durch die unteren Instanzen vermag jenen Vorwurf gegenüber der Rekursbehörde noch nicht zu begründen. (BGE 38 I S. 74 Erw. 5; S. 434).

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen und mit dem darin gemachten Vorbehalte abgewiesen.