

gewährt hat. Da sich dieser unbestrittenermassen über seine Befähigung genügend ausgewiesen hat, so durfte der Regierungsrat im vorliegenden Fall insbesondere deshalb eine Ausnahme machen, weil nach seiner unangefochtenen Annahme im obern Kantonsteil Mangel an Ärzten bestand und das Interesse dieser Landes- gegend an genügender Versorgung mit solchen offenbar mehr Gewicht besass als der Grundsatz der ausschliesslichen Zulassung der in Art. 1 des Bundesgesetzes vom Jahre 1877 genannten Personen, soweit er lediglich nach litt. c dieser Bestimmung den Zweck hat, die ausländische Konkurrenz so lange fernzuhalten, als nicht das Ausland auch die Inhaber des eidgenössischen Diploms zur Berufsausübung zulässt.

Allerdings erhält der Rekursbeklagte durch den angefochtenen Entscheid eine günstigere Stellung als die in Baselland den Arztberuf ausübenden Inhaber des eidgenössischen Diploms, indem er nunmehr in Deutschland und in Baselland als Arzt tätig sein kann; allein für das Gebiet des *Kantons Baselland* entsteht dadurch keine unhaltbare verschiedene Behandlung, und deshalb liegt eine Verletzung des Art. 4 BV nicht vor.

Auf den schon erwähnten Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Association des médecins du canton de Genève contre Genève kann sich der Rekurrent für seinen gegenteiligen Standpunkt nicht berufen; denn in diesem Entscheide wurde die Bewilligung der Berufsausübung, die einem ausländischen Arzte erteilt worden war, auf Grund der besondern Bestimmungen des Genfer Gesetzes vom 29. Mai 1895 aufgehoben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Der Rekurs wird abgewiesen.

Vgl. auch Nr. 21. — Voir aussi n° 21.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

17. Urteil vom 18. Juni 1920 i. S. A. Coral & B. Guillermin gegen den Regierungsrat des Kantons Zürich.

Veranstaltung einer Musterausstellung durch ein schweizerisches Geschäftshaus an einem andern Platze zum Zwecke der Besichtigung durch die dortigen Geschäftskunden und der Entgegennahme ihrer Bestellungen. Fällt weder unter § 8 litt. e (Produktion gewerblicher Leistungen usw.) noch unter § 8 litt. h (vorübergehendes Feilbieten eines Warenlagers) des zürcherischen Gesetzes über das Markt- und Hausierwesen. Hinsichtlich der Einschränkung des Individualrechtes auf Handelsfreiheit durch kantonale handels- und gewerbepolizeiliche Bestimmungen hat das Bundesgericht die diesen gegebene Auslegung frei nachzuprüfen. Musterausstellungen der genannten Art sind, wenn nicht nach Art. 1 des Bundesgesetzes betr. die Patenttaxen der Handelsreisenden, so doch kraft eines allgemeineren, aus Art. 31 BV sich ergebenden Satzes eidg. Rechtes den kantonalen Handels- und Gewerbesteuern nicht unterstellbar.

A. — Die Beschwerdeführerin, die Firma A. Coral & B. Guillermin, betreibt in Genf eine Fabrik für Damenhüte, Blumen und Federn und übt zugleich in der Schweiz den Handel en gros mit diesen Artikeln aus. Für diese Handeltätigkeit hat ihr das Schweizerische Handelsdepartement am 9. Februar 1903 eine Bewilligung (autorisation de voyager en Suisse) erteilt, auch ist sie im Besitze der sog. grünen Karte des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1892 betreffend die Patenttaxen der Handelsreisenden. Nach der unbestrittenen Darstellung der Beschwerdeführerin hat diese seit jeher bei ihren Reisen die Muster nicht zu ihren Klienten verbracht, sondern sie ihnen im Hotel

zur Besichtigung und Aufgabe von Bestellungen vorgewiesen. Der Grund hierfür liegt nach ihr und wie verschiedene ihrer zürcherischen Kunden vor Bundesgericht bescheinigt haben, darin, dass die zahlreichen Koffern und Kartons, in denen die Muster mitgeführt werden, nur mit Mühe sich zu den einzelnen Abnehmern verbringen liessen und ihnen in ihren Lokalen lästig wären und dass zudem die Ware unter vielfachem Ein- und Auspacken leiden müsste.

B. — Vom 10. bis 19. September 1919 hat die Beschwerdeführerin im Hotel St. Gotthard in Zürich eine solche Musterausstellung veranstaltet und ihren dortigen Kunden — Grossisten, Modistinnen und Inhabern von Modeläden — davon Kenntnis gegeben. Für das kaufende Publikum dagegen war die Veranstaltung unbestrittener Massen nicht berechnet.

Daraufhin hat das kantonale Patentbüro am 8. September der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass für die Ausstellung als Wanderlager eine Staats- und Gemeindegebühr von je 500 Fr. zu entrichten sei. Die Beschwerdeführerin verwahrte sich hiergegen mit Brief vom 9. September. Die Massnahme wurde aber durch Verfügung der kantonalen Polizeidirektion vom 19. September aufrechterhalten und zwar — laut der brieflichen Mitteilung dieser Verfügung an die Beschwerdeführerin durch das Patentbüro vom 20. September — mit der Begründung, dass diese Art des Geschäftsbetriebes « als Wanderlager bzw. Schaustellung im Sinne von § 8 litt. e und h » des zürcherischen Gesetzes über das Markt- und Hausierwesen vom 17. Juni 1894 betrachtet werde.

Dieses Gesetz bezeichnet als « patentpflichtigen Hausierverkehr » in § 8 unter :

« e) die Produktion von Schaustellungen, von gewerblichen oder künstlerischen Leistungen, bei denen ein höheres wissenschaftliches oder Kunstinteresse nicht obwaltet (Menagerien, Panoramas, Bildergalerien, Ka-

» russels, Schauspieler, Sänger, Musikanten, Kunstreiter, » Seiltänzer, Taschenspieler usw.) ;

» h) das vorübergehende Feilbieten eines Warenlagers » in fester Verkaufsstelle, wenn der Inhaber weder am » Orte wohnt noch daselbst eine gewerbliche Niederlassung hat (Wanderlager) ; »

C. — Gegen die Verfügung der Polizeidirektion rekurrirte die Beschwerdeführerin an den Regierungsrat, wobei sie namentlich hervorhob, dass sie die Privatkundschaft nicht besuche.

Durch Beschluss vom 20. November 1919 ermässigte der Regierungsrat die auferlegte Taxe auf zusammen 600 Fr., wies aber im übrigen den Rekurs ab, mit der Begründung : Es sei zuzugeben, dass die Rekurrentin sich auf das Vorzeigen von Modellen und die Aufnahme von Bestellungen beschränkt und keine Waren verkauft habe. Schliesse man daraus auf die Unanwendbarkeit der litt. h des § 8, so finde doch auf alle Fälle die litt. e Anwendung. Wie der Regierungsrat schon in der frühern Rekursache Strohmeier vom 15. Mai 1915 entschieden habe, sei das Vorzeigen von Modellen als gewerbliche Schaustellung der litt. e zu unterstellen. Dabei sei unwesentlich, ob von den Besuchern ein Eintrittsgeld verlangt werde, ob als solche nur Wiederverkäufer figurieren und ob eine öffentliche Einladung an das Publikum oder eine briefliche an die Wiederverkäufer erfolgt sei. Auch gebe nicht etwa das Handelsreisenden-Patent schon die Berechtigung zur Abhaltung von für Wiederverkäufer bestimmten Modellausstellungen. Endlich liege hier auch kein höheres Kunstinteresse im Sinne der litt. e vor.

D. — Gegen diesen Beschluss hat nunmehr die Rekurrentin am 18. Januar 1920 die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen, mit dem Antrage, ihn wegen Verletzung der Art. 31, 46 und 4 BV aufzuheben und zu erklären, dass die Beschwerdeführerin nicht zur Bezahlung irgend einer Patenttaxe

im Kanton Zürich verhalten werden könne, unter Kostenfolge zu Lasten der zürcherischen Regierung. Sie führt in ihrem Rekurse und einer Ergänzung dazu des längern aus, dass keine der fraglichen Bestimmungen des § 8 jenes zürcherischen Gesetzes auf den vorliegenden Tatbestand zutrefe und beruft sich dafür besonders auch auf den Bundesgerichtsentscheid i. S. Hallheimer (40 I S. 474 ff.). Wenn ferner der zürcherische Fiskus sie mit keiner Taxe belegen könnte, falls sie sich mit ihren Mustern zu der Klientschaft begeben würde, da das eidgenössische Patentgesetz sie hiezu berechtige, so könne er eine Taxe auch nicht deshalb erheben, weil sie die Klientschaft im Hotel empfangen. Die Handeltätigkeit sei in beiden Fällen die gleiche. Da sie ihre Kundschaft jährlich vier Male besuchen müsse, würden so exorbitante Taxen ihr die Geschäftsausübung in den verschiedenen Kantonen verunmöglichen, indem das Beispiel Zürichs von anderen befolgt würde. Endlich versucht die Beschwerdeführerin darzutun, dass der angefochtene Beschluss auch eine Doppelbesteuerung und eine rechtsungleiche Behandlung in sich enthalte.

E. — In seiner Vernehmlassung auf die Beschwerde beantragt der zürcherische Regierungsrat deren kostenfällige Abweisung. Tatbeständlich bestreitet er die gegnerische Darstellung des Sachverhaltes nicht. In rechtlicher Beziehung hält er an der Anwendbarkeit der litt. e des § 8 cit. fest, wobei er besonders auf den Ausdruck « Produktion » abstellt, sowie darauf, dass man es mit einer « gewerblichen Leistung » zu tun habe. Jedenfalls liege hier in der Anwendung dieser Bestimmung keine « unzulässige Anwendung des Gesetzes ». Die Kantone hätten sicherlich auch ein Interesse an der Besteuerung solcher Ausstellungen, da die ansässigen Geschäftsleute dadurch ausgeschaltet und geschädigt würden. Der Fall Hallheimer treffe hier nicht zu, denn das dort anwendbare st. gallische Recht kenne eine der litt. e cit. entsprechende Vorschrift nicht. Die der Beschwerde-

führerin ausgestellte « grüne Karte » des eidg. Patentgesetzes berechtigt nicht zu Ausstellungen der fraglichen Art, wofür auf den Entscheid der Bundesversammlung i. S. Alchenberger (Schweiz. Handelsamtsblatt Nr. 112 vom 28. April 1910) und des Bundesrates i. S. der Magazine zum wilden Manne (Bundesbl. 1907, III S. 281 ff.) verwiesen werde. Ebenso liege — wie näher ausgeführt wird — keine Verletzung der Art. 4 oder 46 BV vor.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Die litt. h des § 8 des zürcherischen Gesetzes betreffend das Markt- und Hausierwesen, auf die neben der litt. e im kantonalen Verfahren die Patentpflicht der Beschwerdeführerin gestützt wurde, ist vor Bundesgericht mit Grund nicht mehr ausdrücklich zur Rechtfertigung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses beigezogen worden. In der Tat kann von der Anwendbarkeit dieser Bestimmung (s. oben B, a. E.) keine Rede sein, denn das « Feilbieten eines Wanderlagers », als eine Art des « patentpflichtigen Hausierverkehrs », setzt begrifflich die verkaufswise Entäusserung von Waren an das Publikum voraus (vgl. AS 40 I S. 478 i. S. Hallheimer gegen St. Gallen), während man es hier mit dem Vorzeigen von Mustern zum Zwecke der Bestellaufnahme und nicht gegenüber dem Publikum, sondern von bestimmten dazu eingeladenen Personen zu tun hat.

2. — Aber auch die litt. e jenes Gesetzes (oben B, a. E.) lässt sich auf die fragliche Musterausstellung nicht anwenden. In dieser kann nicht, wie der Regierungsrat meint, die « Produktion » einer « gewerblichen Leistung » im Sinne der Bestimmung erblickt werden. Solange man zwar diese Worte für sich allein betrachtet, mögen sie sich so auffassen lassen, dass auch das Vorzeigen von Musterkollektionen zur Erwirkung von Bestellungen unter litt. e fällt. Sobald man aber, wie eine sachgemässe Auslegung es verlangt, jene Ausdrücke in Zusammenhang

mit der Bestimmung als ganzes bringt und danach den Sinn, den ihnen das Gesetz beilegen will, ermittelt, so ergibt sich, dass die « gewerblichen Leistungen » der litt. e, wie die ihnen gleichgestellten « künstlerischen Leistungen » und die « Schaustellungen », als solche Gegenstand des « patentpflichtigen Hausierverkehrs » bilden müssen : In ihrer « Produktion », ihrer Vorführung, liegt das, was vom Vorführenden dem Dritten geboten wird, und zwar erfolgt die Vorführung gegenüber dem Publikum, nicht einem geschlossenen Personenkreis und gegen Entgelt, Bezahlung eines Eintrittsgeldes, das zur Teilnahme an der « Produktion », der Vorführung der Schau- stellung oder der künstlerischen oder gewerblichen Lei- stung, berechtigt. Diese Auslegung ergibt sich einmal aus dem Inhalte der Bestimmung im allgemeinen, der keinen Anhaltspunkt dafür bietet, dass statt der gebotenen Schau- stellung oder Leistung oder neben ihr noch etwas anderes Gegenstand des Hausierverkehrs im Sinne der litt. e bilden könne ; und sodann aus der Wahl der zur Verdeutlichung in Klammer beigefügten Beispiele (Me- nagerien, Panoramas, Bildergalerien...) : hier überall werden Vorführungen genannt, die dem Publikum gegen Entgelt geboten werden und die es um ihrer selbst willen, nicht zu einem sonstigen Zwecke, aufsucht. Ganz anders im vorliegenden Falle : Die « Produktion », die Vorführung der Muster, ist hier nicht Selbstzweck, eine um ihretwillen gebotene « gewerbliche Leistung », sondern nur Mittel zu dem Zwecke, Kaufabschlüsse zu Stande zu bringen, und sie wird unentgeltlich geboten und andererseits nur einer gewissen Zahl besonders dazu eingeladenen Personen, die als spätere Käufer in Betracht kommen können. Anders verhielt es sich in dem vom Regierungsrat früher, am 15. Mai 1915 behandelten Falle Strohmeier, da hier die Besichtigung der Modell- ausstellung den sich dafür interessierenden Damen gegen Entgelt und mit der Möglichkeit der Aufgabe von Bestellungen durch Zeitungsinsertate angeboten wurde.

Mit Unrecht führt also der Regierungsrat diesen Ent- scheid als Präjudiz an.

Es lässt sich auch nicht einwenden, die rekursbeklagte Behörde habe die litt. e zwar wohl unrichtig, aber immerhin nicht willkürlich, in einer eine Rechtsverweigerung darstellenden Weise, ausgelegt und es müsse daher bei dieser Anwendung kantonalen Rechtes verbleiben. In den Fällen der vorliegenden Art hat das Bundes- gericht die von den kantonalen Behörden den kantonalen handels- und gewerbepolizeilichen Vorschriften gege- bene Auslegung auf ihre sachliche Richtigkeit nachzu- prüfen. Denn der Bürger braucht sich eine Einschränkung des ihm durch den Art. 31 BV gewährleisteten Freiheits- rechtes über das Mass dessen hinaus, was kantonale Erlasse gültig verfügt haben, nicht gefallen zu lassen. Dieses Mass wird aber nicht nur dann überschritten, wenn eine kantonale Instanz einen solchen Erlass will- kürlich, sondern auch wenn sie ihn sachlich unrichtig zu weit auslegt und ihr so einen Tatbestand unterstellt, hinsichtlich dessen in Wirklichkeit eine kantonale Be- schränkung des Individualrechtes der Handels- und Gewerbefreiheit fehlt und dieses voll in Wirksamkeit geblieben ist. Damit dieses Recht seinen ausreichenden verfassungsmässigen Schutz finde, muss das Bundes- gericht die Grenzen, die ihm ein kantonaler Erlass kraft Ermächtigung der lit. e Art. 31 BV setzt, auf Grund einer selbständigen Auslegung und Anwendung dieses Erlasses bestimmen können (vgl. auch AS 40 I S. 479).

3. — Hiernach lässt sich die angefochtene Auferlegung einer Patenttaxe an die Beschwerdeführerin nicht auf das zürcherische Gesetz betreffend das Markt- und Hausierwesen gründen. Sie ist aber überhaupt **u n d e r e c h t l i c h u n z u l ä s s i g**, als eine dem Grundrechte der Handels- und Gewerbefreiheit zuwiderlaufende Mass- nahme. Die in Frage stehende Handelstätigkeit der Beschwerdeführerin ist nämlich, falls sie sich mit der in Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Patenttaxen

der Handelsreisenden vom 24. Juni 1892 vorausgesetzten Tätigkeit nicht völlig deckt, doch jedenfalls ihr durchaus ähnlich. Die Tatbestandsmerkmale jener Bestimmung finden sich auch hier verwirklicht, insofern die « Handelsreisenden » der Beschwerdeführerin als eines « inländischen Hauses » « für Rechnung » derselben « die Schweiz bereisen und dabei ausschliesslich mit Geschäftsleuten in Verkehr treten, welche den betreffenden Handelsartikel wiederverkaufen oder in ihrem Gewerbe verwenden » und auch « keine Waren mit sich führen », sondern « mit Mustern Bestellungen aufnehmen ». Allerdings geschieht bei der Beschwerdeführerin das « in Verkehr treten » nicht, wie sonst in der Regel, durch Aufsuchen der einzelnen Geschäftskunden unter Mitnahme der Muster zu ihnen, sondern — wegen der Natur dieser Muster — in der Weise, dass diese allen Kunden in der nämlichen Lokalität vorgewiesen werden. Aber weder wirtschaftlich noch rechtlich ändert das an der Gleichartigkeit beider Geschäftstätigkeiten etwas. Andererseits unterscheiden sich beide gleichermassen vom ambulanten Hausierverkehr durch die wesentlichen Merkmale, dass es sich bei ihnen um Aufnahme von Bestellungen, nicht um sofortigen Absatz von Ware handelt, und um einen Geschäftsverkehr mit Handels- und Gewerbetreibenden, nicht mit dem konsumierenden Publikum. Eine verschiedene rechtliche Behandlung der beiden Tätigkeiten, so dass nur die erstere des Aufsuchens jedes einzelnen Kunden der Befreiung von Patentsteuern teilhaftig wäre, lässt sich durch innere Gründe nicht rechtfertigen, wie die Beschwerdeführerin zutreffend geltend gemacht hat.

Nun hat allerdings der Bundesrat in der Rekursache der Magazine zum wilden Manne (Bundesblatt 1907, III S. 281 ff.) den Art. 1 des eidg. Patenttaxengesetzes in dem Sinne einschränkend aufgefasst, dass das vorübergehende Ausstellen der Muster auswärts in einem bestimmten Lokale auch für die dortigen Geschäftskunden,

nicht für ein weiteres Publikum, ausserhalb des Art. 1 fiele; (der vom Regierungsrate noch zitierte Entscheid i. S. Alchenberger, Schweiz. Handelsamtsblatt Nr. 112 vom 28. April 1910, ist deshalb nicht präjudiziell, weil es sich dort um Aufnahme von Bestellungen durch private Konsumenten im Freien handelte). Aber wenn man nun auch von dieser Auslegung des Art. 1 ausgeht, so folgt doch daraus keineswegs, dass nun das Ausstellen einer Musterkollektion im hier fraglichen Sinne der kantonalen Gewerbebesteuerung, vor allem unter dem Gesichtspunkte eines patentpflichtigen Hausierverkehrs, unterstellbar sei. Vielmehr muss als Satz des eidgenössischen Rechtes gelten, dass die Aufnahme von Bestellungen auf Muster hin bei Wiederverkäufern und Gewerbetreibenden dem schweizerischen Geschäftsmann vermöge seines Individualrechtes auf Handels- und Gewerbefreiheit für das ganze Gebiet der Schweiz gesichert ist, und dass ihm diese Befugnis nicht durch kantonale Handels- und Gewerbebesteuern geschmälert werden darf. Dieser Satz hat sich schon vor dem Erlass des Patenttaxengesetzes auf Grund der Bundesverfassung von 1848 entwickelt, deren Art. 29 für Kaufmannswaren, Landes- und Gewerbezeugnisse jeder Art « freien Kauf und Verkauf von einem Kanton in den andern » gewährleistete. In genanntem Sinne hat dann bereits ein Bundesbeschluss vom 29. Juli 1859 für die Geschäftsreisenden das Besteuerungsrecht der Kantone ausgeschaltet und ein späterer Bundesratsbeschluss vom 12. Dezember 1860 hat ihm in Form einer authentischen Interpretation sogar die Aufnahme von Bestellungen bei Privaten unterstellt (s. BERTHEAU, Niederlassungs- und Gewerbefreiheit, S. 153). Wenn nun der Art. 1 des späteren Bundesgesetzes über die Patenttaxen der Handelsreisenden — wenigstens nach der ihm durch jenen Entscheid gegebenen Auslegung — die Taxfreiheit nur für den regelmässigen Fall festgelegt hat, wo der Reisende die Kunden einzeln mit den Mustern in ihren Lokalen aufsucht, so hat das

Gesetz damit den hier gegebenen Fall der Vorweisung der Muster im nämlichen Lokale für alle Kunden nicht umgekehrt behandeln und der Taxfreiheit entziehen wollen. Vielmehr sieht man sich einer Fassung des Gesetzes gegenüber, die eine analoge Anwendung auf den hier vorliegenden, nicht ausdrücklich vorgesehenen, aber rechtlich gleichartigen Tatbestand nötig macht. Damit erweist sich die Anwendung der zürcherischen Bestimmungen über den patentpflichtigen Hausierverkehr auf die Beschwerdeführerin als bundesrechtswidrig, namentlich auch was die Festsetzung des Betrages der Patenttaxe anlangt.

4. — Ist die Beschwerde schon nach dem gesagten gutzuheissen, so braucht auf die andern Beschwerdegründe — Verletzung der Rechtsgleichheit und des Verbotes der Doppelbesteuerung — nicht eingetreten zu werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheidung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 20. November 1919 aufgehoben.

III. POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT

DROIT ÉLECTORAL ET DROIT DE VOTE

18. Urteil vom 21. Februar 1920 i. S. Köchli und Mitbeteiligte gegen Luzern. Grossen Rat.

Beschwerde wegen Verletzung kantonaler Verfassungsbestimmungen über die Wahl des Grossen Rates durch diesen bei Erledigung eines Wahlrekurses. Umfang der Kognition des Bundesgerichts. Verteilung der Restmandate bei der Verhältniswahl des Grossen Rates nach luzernischem Recht. Wahlzahl als Quorum ?

A. — Das luzernische Verfassungsgesetz (Novelle zu §§ 23, 43 und 95 der Staatsverfassung) vom 3. März 1909 betreffend Einführung der Verhältniswahl bestimmt in § 1, dass die Wahl der Verfassungsräte und der Grossräte im Verhältniswahlverfahren stattfindet. Jeder der in § 150 des Organisationsgesetzes von 1899 umschriebenen Gerichtskreise bildet einen Wahlkreis (§ 2). Die Wählbarkeit ist auf Kandidaten beschränkt, deren Namen auf einer spätestens zehn Tage vor der Wahl beim Statthalteramt eingereichten, mit der Unterschrift von mindestens zwanzig stimmberechtigten Bürgern versehenen und eine deutliche Parteibezeichnung tragenden Kandidaten-(Wahl-)Liste steht (§ 4). Gültig sind nur die Stimmzettel, deren Bezeichnung einer der eingereichten Wahllisten entspricht und die auf mindestens einen der in der betreffenden Liste genannten Kandidaten lauten, und nur diejenigen Stimmen, welche auf Namen der gleichen Liste lauten ; Kumulation ist untersagt (§ 5). Ueber die Verteilung der Mandate auf die verschiedenen Listen bestimmt § 6 :

« Zur Ausrechnung des Wahlergebnisses wird die Zahl