

Bundesratsbeschluß

über

die Beschwerde des Joh. Frick, Buchhändler, in Zürich,
betreffend Verletzung der Handels- und Gewerbe-
freiheit (Lotteriewesen).

(Vom 30. Mai 1899.)

Der schweizerische Bundesrat

hat

über die Beschwerde des Joh. Frick, Buchhändler, in
Zürich, betreffend Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit
(Lotteriewesen),

auf den Bericht des Justiz- und Polizeidepartements,

folgenden Beschluß gefaßt:

A.

In thatsächlicher Beziehung wird festgestellt:

I.

Das Gesetz betreffend die gänzliche Abstellung von Lotterien
und andern Glücksspielen im Kanton Aargau vom 8. Mai 1838,
in seinem Eingang der Überzeugung Ausdruck verleihend, „daß
die Errichtung von Lotterien und andern Glücksspielen den Hang
zu einem arbeitslosen Gewinn verbreite, dadurch dem wahren
Erwerbsfleiß hinderlich sei und zugleich die Moralität und die

häuslichen Verhältnisse derjenigen Bürger, welche sich einer solchen Spielsucht hingeben, in hohem Grade gefährde“, bestimmt in § 1: „Die Errichtung von Geld-, Güter- und Waren- oder andern Lotterien ist ohne Ausnahme untersagt“, und in § 2: „Die Widerhandelnden, welche entweder für sich oder Andere Lotterien errichten, oder Pläne oder Lose zu inländischen oder ausländischen Lotterien herumbieten, verfallen in eine Buße von zwanzig bis hundert Franken.“

Eine Ausnahme gestattet das Abänderungsgesetz vom 7. Mai 1851 insofern, als es in § 1 den Kleinen Rat ermächtigt, Verlosungen inländischer Gewerbsgegenstände zu gemeinnützigen Zwecken oder behufs besonderer Förderung und Hebung der inländischen Industrie und Gewerbsthätigkeit zu bewilligen.

Gestützt auf Art. 93 der Staatsverfassung und in Vollziehung des Gesetzes über den Markt- und Hausierverkehr vom 12. März 1879 erließ der Regierungsrat der Kantons Aargau den 25. März 1892 eine Verordnung betreffend den Geschäftsbetrieb auswärtiger Bankgeschäfte; § 1 schreibt vor: „Auswärtige Bankgeschäfte, welche im herwärtigen Kanton durch eigene Vertreter, Geschäftsführer, Angestellte oder Agenten gewerbsmäßige 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 staatlicher Beaufsichtigung, wie die aargauischen Kreditinstitute“, und § 2: „Der gewerbsmäßige Verkauf von sogenannten Prämien-Obligationen oder Prämien-Anleihenslosen gegen Ratenzahlung wird vom Markt- und Hausierverkehr ausgeschlossen.“

II.

Mit Urteil vom 24. März 1899 hat das Bezirksgericht Brugg erkannt:

Johann Frick ist der Widerhandlung gegen das Gesetz vom 8. Mai 1838 betreffend Verbot von Lotterien und Glücksspielen schuldig und wird gemäß § 2 eod. hierfür verurteilt:

- a. zu Fr. 40 Geldbuße, eventuell 10 Tagen Gefangenschaft;
- b. zur Bezahlung der Untersuchungskosten, worunter eine Staatsgebühr von Fr. 10, zusammen Fr. 11. 50, und einer Tagesentschädigung von Fr. 2. 60 an den Anzeiger E. Ruetschi.

Dieses Urteil tritt 14 Tage nach dessen Zustellung in Rechtskraft, sofern ein Rechtsmittel dagegen nicht ergriffen wird.

Das Gericht ging hierbei von folgenden Feststellungen aus: Der von Polizeisoldat Ruetschi verzeigte Joh. Frick, von Riffersweil, Buchhändler in Zürich III, hat im Laufe des Monats Februar in die Gemeinden Schinznach, Oberflachs und Auenstein Prospekte betreffend den Verkauf von Staats- und Prämienobligationen gegen monatliche Teilzahlungen gesandt. In diesen Prospekten sind Gewinne bis auf Fr. 2,000,000 in Aussicht gestellt. Von der Staatsanwaltschaft ist Bestrafung gemäß § 2 des Lotterieverbotes vom 8. Mai 1838 beantragt. Frick bestreitet, sich der Widerhandlung gegen das genannte Verbot schuldig gemacht zu haben. Er habe nur rückzahlbare Obligationen zum Verkaufe offeriert; diese Anleihen fallen nicht unter die Lotteriegesetze. Eventuell müßte, falls im Aargau Verbote gegen das Anbieten solcher Papiere bestehen, dies dem Verzeigten speciell mitgeteilt worden sein, bevor er bestraft werden könnte.

Der Richter findet nun, der durch Frick verbreitete Prospekt müsse der in § 2 des Gesetzes vom 8. Mai 1838 gekennzeichneten Kategorie angereiht werden. Derselbe enthält nämlich Vorspiegelungen von Gewinnen bis zum Betrage von Fr. 2,000,000. Wo solche Gewinne in Aussicht gestellt werden, da ist unzweifelhaft der Verlust eines Großteils derjenigen, welche auf die Offerte eingehen, die naturnotwendige Folge. Im Ingeß des Lotterieverbotsgesetzes sagt der Gesetzgeber, bei Erlaß des Gesetzes habe die Absicht bestanden, den Hang zu arbeitslosem Gewinn einzuschränken. Es liegt aber auf der Hand, daß durch das Vorgehen des Verzeigten der Zweck des Gesetzes illusorisch gemacht wird. Von einer Verpflichtung, denjenigen Lotteriekollektoren, welche im Gebiete des Kantons Aargau Papiere zum Kaufe offerieren, die einschlägigen Gesetzesbestimmungen speciell mitzuteilen, kann nicht die Rede sein, da jeder Geschäftsmann, der in einem Kantonsgebiete Geschäfte machen will, nur die gleichen Rechte beanspruchen kann, wie der daselbst Niedergelassene, und dieser kann bei Gesetzesübertretung die Einrede der Nichtkenntnis der Gesetze gegen die Bestrafung nicht erheben.

III.

Mit Eingaben vom 30. März und 3. April 1899 beschwert sich Joh. Frick über dieses Urteil beim Bundesrat; sein Gesuch

um „Aufhebung und Nichtigkeitserklärung des Urteils“ begründet er folgendermaßen:

Beschwerdeführer hat sich keines Vergehens im Sinne des ausgefallten Strafurteils schuldig gemacht. Er hat in der Gegend von Schinznach, Oberflachs und Auenstein wirklich 50 Bankprospekte in postzulässigen Beilagen zu buchhändlerischen Einsichtssendungen verbreitet, allerdings ohne Geschäftserfolg. Bankprospekte sind keine Lotterieprospekte. Der Bankprospekt empfiehlt keine verbotenen Wertpapiere zum Ankauf. Es sind vielmehr rückzahlbare Obligationen mit und ohne Zins, deren Verkauf in der Schweiz laut Bundesgesetz vom 9. Juni 1891 gestattet ist. Die Gratiszugabe einer Gewinnchance oder teilweiser Ersatz des Kapitalzinses kann unmöglich die Lotteriequalifikation begründen. Das Verbot des Vertriebes solcher Wertpapiere verletzt den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit. Der Hinweis des Gerichtes auf den Gewinn von Fr. 2,000,000 erscheint als gesucht, namentlich da verschwiegen wird, daß, neben den unverzinslichen, auch mit 3, 3½, 4 und 5 % verzinsbare Obligationen angeboten wurden, denen die Gewinnchance noch gratis beigegeben ist. Heutzutage verbietet kein Gesetzgeber, bei einem Kaufe noch etwas gratis, oder sonstige Vorteile, mitzugewähren. Die Anwendung des aargauischen Gesetzes auf den Geschäftsverkehr des Beschwerdeführers sieht einer Vergewaltigung verzweifelt ähnlich. Der kantonale Gesetzgeber hat im Jahre 1838 jedenfalls bloß die in der Schweiz verbotenen Lotterieaktionen von Hamburg, Frankfurt, Österreich, Italien etc., bei denen die Einsätze absolut verloren und wertlos sind, im Auge gehabt.

IV.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau bringt mit Zuschrift vom 21. April 1899 folgende Gegenbemerkungen an:

Der Beschwerdeführer behauptet, daß die von ihm versandten Prospekte keine verbotenen Wertpapiere empfehlen, sondern daß es sich um reelle Effekten mit Verlosung ohne Verlust des Einsatzes handle, deren Vertrieb durch die kantonalen Behörden nicht beanstandet werden könne. Hierfür wird ein nicht bestehendes Bundesgesetz angerufen. Der Bundesrat hat aber anlässlich seines Entscheides über die Beschwerde des Alois Bernhard den 17. Mai 1895 festgestellt, daß den Kantonen ein strenges Aufsichtsrecht über den Prämienloshandel zustehe, und ihnen das Recht zugesprochen, den Handel mit Prämienwerten einer obrigkeitlichen

Bewilligung zu unterstellen, und diese bloß bei untadelhaften persönlichen Verhältnissen des Händlers und seiner für das Kantonsgebiet zu bestellenden Agenten, bei vollkommener Klarheit und Sicherheit des Geschäftsplanes etc., zu erteilen; ferner: eine Kautionsausbedingung, die Wahl eines Rechtsdomizils im Kanton vorzuschreiben, den Ratenloshandel ohne Übertragung des Originaltitels gänzlich zu untersagen und unter Strafe zu stellen. Gerade die Verordnung des Kantons Aargau aus dem Jahre 1892 trifft die in dieser Richtung gutschheinenden Vorsichtsmaßregeln. Um diese Bestimmungen hat sich der Beschwerdeführer nicht gekümmert; die Einrede der Unkenntnis kann nicht Straffreiheit zusichern.

Die Anwendung des Lotteriegesetzes vom 8. Mai 1838 war im vorliegenden Fall durchaus gerechtfertigt. In Form der gewohnten pompösen Propaganda, wobei die Vorteile gehörig aufgebauscht, die vielen schweren Nachteile aber verschwiegen werden, empfiehlt der vom Beschwerdeführer seinen buchhändlerischen Einsichtsendungen beigelegte Bankprospekt der Firma J. Hofmanns Söhne in Nürnberg eine Reihe von Prämienobligationen auf monatliche Ratenzahlung. Es werden wertlose Interimscheine abgegeben, und die Auslieferung der Originalobligationen erfolgt erst nach Zahlung sämtlicher Monatsbeiträge. Wie es sich mit der Rückerstattung der geleisteten Ratenzahlungen verhält, wenn, was erfahrungsgemäß in den meisten Fällen erfolgt, der Käufer seine Abzahlung sistert, darüber schweigt sich der Prospekt wohlweislich aus, ebenso fehlen Garantien dafür, daß die Bank wirklich die Obligationen besitzt, die sie verkauft, und dafür, daß die Obligationen wirklich dem Käufer zugeschrieben werden; dafür wird ihm in naiver Weise versprochen, daß von den Originalobligationen Einsicht genommen werden könne. Wie bedenklich es überhaupt mit der Klarheit und Sicherstellung der im Prospekt aufgeführten Ziehungen steht, geht schon daraus hervor, daß wohl von glänzenden Gewinnen die Rede ist, dabei indessen verschwiegen wird, wie hoch das betreffende Anleihen und welches die Zahl der zur Verlosung kommenden Prämienobligationen ist. Es ist in dieser Beziehung für die ganze Art des Prospektes charakteristisch, daß ein so dubioses Papier, wie die Barlettalose, in nicht weniger als sieben von elf Losgruppen figuriert, und zwar immer mit den Hauptbeträgen. Diese Lose werden zum Nominalwert von Fr. 100 verkauft, während ihr wirklicher Wert heute von den Banken für Prämienwerte selbst auf sage Fr. 23 taxiert wird. Das Anlehen der Stadt Barletta

beläuft sich auf 30 Millionen Franken und dafür sind 300,000 Obligationen in Form von Prämienlosen im Nennwert von je Fr. 100 in die Welt hinaus geschickt worden. An ihren Verlosungen, deren die Stadt alljährlich mehrere abhält, nehmen also rund 300,000 Interessenten gleichmäßig Anteil. Der Amortisationsplan wies für die letzten Jahre Verlosungen auf, in welchen jedesmal nur zehn erstrebenswerte Gewinne ausgeworfen waren. Es konnten demnach unter 300,000 Losinhabern nur zehn auf einen Gewinn von über Fr. 100 rechnen. Die Chance war rund 30,000 : 1. Bei den übrigen zum Verkaufe angebotenen Prämienobligationen steht es nicht viel besser. Dazu kommt, daß die meisten der in den Losgruppen offerierten Prämienlospapiere unverzinslich sind. Ein Lotterieranleihen ohne beigefügte Zinsabschnitte wird aber als eine Verleitung zu unsolidem Spiel betrachtet, weil auch in dem Fall, wo der niederste Treffer im Verlaufe der Ziehungen sich planmäßig erhöht, was nicht einmal ausnahmslos zutrifft, diese Erhöhung einer so niedrigen Verzinsung entspricht, daß man von einem wirklichen Verluste des Spielers reden darf, dessen Los erst in einem ziemlich späten Zeitpunkte mit dem mindesten Treffer herauskommt.

Aus all diesem geht hervor, daß ähnliche Gründe, wie diejenigen, welche unter Billigung des Bundesrates zur Bestrafung des Alois Bernhard führten, auch hier gelten müssen. Nach der den Kantonsregierungen zugesprochenen Befugnis könnte der Handel mit den im Prospekt angepriesenen Prämienlosen nur dann gestattet werden, wenn das betreffende Bankhaus sich der regierungsrätlichen Verordnung vom 25. März 1892 unterstellt, was die Forderung der Vorlage der vollständigen Lospläne und wahrheitsgetreuer Publikation, gehöriger Garantieleistung für reellen Geschäftsbetrieb überhaupt, zur Folge hätte.

B.

In rechtlicher Beziehung fällt in Betracht:

I.

Die Beschwerde richtet sich gegen das Urteil des Bezirksamtes Brugg vom 24. März 1899. Von dem Rechtsmittel der Weiterziehung an das kantonale Obergericht, daß dem Beschwerdeführer innert 14 Tagen nach Zustellung des Urteils zustand, hat derselbe keinen Gebrauch gemacht; er ist vielmehr direkt auf

dem Wege der staatsrechtlichen Beschwerde an den Bundesrat gelangt. Trotzdem ist auf seine Beschwerde, gemäß konstanter Praxis (vgl. v. Salis, Bundesrecht, I, Nr. 193, 194; Reichel, Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, ad Art. 178, Anmerkung 2), einzutreten, weil ihr Gegenstand das bundesverfassungsmäßige Recht der Handels- und Gewerbe-freiheit ist.

II.

In der Sache selbst handelt es sich einzig um die Frage, ob das Bezirksgericht Brugg ohne Verletzung von Bundesrecht befugt war, auf den vorliegenden Fall das aargauische Gesetz betreffend die gänzliche Abstellung von Lotterien und andern Glücksspielen vom 8. Mai 1838 anzuwenden. Nun hat der Bundesrat schon in seiner Entscheidung vom 17. Mai 1895 in Sachen Alois Bernhard (Bundesblatt 1895, III, S. 4) festgestellt, daß die Unterstellung des Prämienloshandels unter das aargauische Lotterieverbot bundesrechtlich nicht zu beanstanden ist, sofern der Vertrieb von Anleienslosen im jeweiligen Falle dem Einsatze in eine Lotterie der Sache nach vollkommen gleichkommt. Ferner hat er in seiner Entscheidung vom 8. Oktober 1897 in Sachen der Genossenschaft Crédit à l'Épargne es bundesrechtlich für zulässig erklärt, daß die Kantone gewisse Arten von Geschäften in Prämienobligationen verbieten, die sich zwar nicht direkt als Lotterie qualifizieren, die aber zu einer Übervorteilung des Publikums Anlaß bieten können.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat nun in seiner Eingabe klar gelegt, daß das Geschäftsgebaren des Beschwerdeführers Frick demjenigen ganz ähnlich ist, für welches Alois Bernhard im Jahre 1894 von den aargauischen Gerichten bestraft worden ist. Unter reklamehafter Hervorhebung der Vorteile, mit Verschweigung der Nachteile, empfiehlt ein deutsches „Bankgeschäft“ eine Reihe von Prämienobligationen auf monatliche Abschlagszahlung. Es werden wertlose Interimsscheine abgegeben und die Auslieferung der Originalobligationen erfolgt erst nach Zahlung sämtlicher Monatsbeiträge, ohne daß im Fall der Suspendierung derselben irgend ein Ersatz versprochen wird. Ebenso werden keine Garantien dafür geleistet, daß die „Bank“ die verkauften Obligationen wirklich besitzt und dem Käufer überschreibt. Es ist wohl von glänzenden Gewinnen die Rede, aber es wird verschwiegen, wie hoch das in Betracht fallende Anleihen und welches die Zahl der zur Verlosung kommenden Prämienobli-

gationen ist. Ein Wertpapier, wie die Barlettalose, figurirt mit den Hauptbeträgen nicht weniger als siebenmal in den elf Losgruppen; das Los wird zum Nominalwert von Fr. 100 verkauft, während es gegenwärtig nur einen Wert von Fr. 23 hat; die Gewinnchance ist 30,000 : 1. Die übrigen Obligationen sind nicht besser und meist unverzinslich.

Wenn das Bezirksgericht Brugg und mit ihm der Regierungsrat des Kantons Aargau, von der Kenntnis dieser Thatsachen ausgehend, gefunden haben, es komme ein derartiger Geschäftsbetrieb demjenigen gleich, welcher das aargauische Lotteriegesez vom 8. Mai 1838 als strafwürdig erklärt, weil sie „den Hang zu einem arbeitslosen Gewinn verbreiten, dadurch dem wahren Gewerbsfleiß hinderlich sind und zugleich die Moralität und die häuslichen Verhältnisse derjenigen Bürger, welche sich einer solchen Spielsucht hingeben, in hohem Maße gefährden“, so hat der Bundesrat gegen diese Auffassung als Schützer eines verfassungsmäßigen Handels- und Gewerbebetriebes um so weniger etwas einzuwenden, als es dem Beschwerdeführer jederzeit frei steht, sich den Vorschriften der Regierungsverordnung betreffend den Geschäftsbetrieb auswärtiger Bankgeschäfte vom 25. März 1892 zu unterziehen.

Demnach wird erkannt:

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Bern, den 30. Mai 1899.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Müller.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



**Bundesratsbeschuß über die Beschwerde des Joh. Frick, Buchhändler, in Zürich,
betreffend Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit (Lotteriewesen). (Vorn 30. Mai
1899.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1899
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1899
Date	
Data	
Seite	1017-1024
Page	
Pagina	
Ref. No	10 018 802

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.