

Beschluss

des

Bundesrathes über den Rekurs der Bank in St. Gallen
und der Toggenburger Bank in Lichtensteig, betreffend
Beeinträchtigung der Gewerbefreiheit.

(Vom 16. Oktober 1878.)

Der schweizerische Bundesrath

hat

in Sachen der Bank in St. Gallen und der Toggenburger Bank in Lichtensteig, betreffend Beeinträchtigung der Gewerbefreiheit,

nach angehörtem Bericht des Justiz- und Polizeidepartements,
und nach Einsicht der Akten, woraus sich ergeben:

I. Am 6. Juni 1877 erließ der Große Rath des Kantons St. Gallen folgendes „Gesetz betreffend die Besteuerung der Banknotenemissionen von Privatbanken:“

„Art. 1. Privatbanken, welche auf dem Gebiete des Kantons St. Gallen Banknoten emittiren, haben außer den ordentlichen Steuern an die Staatskasse eine jährliche besondere Steuer von 1 % der Emissionssumme zu entrichten.

„Comptoirs (Filialen) auswärtiger Emissionsbanken haben diese Steuer in dem Verhältnisse zu leisten, in welchem ihr Geschäftsverkehr zu demjenigen des Hauptgeschäftes (inbegriffen allfällig anderwärts bestehende Comptoirs oder Filialen) besteht.

„Art. 2. Der Regierungsrath ist mit dem Vollzuge dieses Gesetzes beauftragt.“

II. Die Bankkommission der Bank in St. Gallen und der Verwaltungsrath der Toggenburger Bank in Lichtensteig erhoben im September vorigen Jahres sowohl bei dem Bundesrathe, als auch bei dem Bundesgerichte gegen dieses Gesez Beschwerde, zunächst darauf gestützt, daß es verfassungswidrig entstanden sei. Das Bundesgericht erklärte unterm 10. November 1877 (Amtliche Sammlung seiner Entscheide, Bd. III, S. 693) den Rekurs begründet und hob demgemäß den Beschluß des St. Gallischen Regierungsrathes, womit das Gesez in Kraft erklärt worden, auf, weil die Referendumsfrist nicht beobachtet worden sei. Das Gesez wurde daher neuerdings publizirt, und nachdem die Einsprachefrist unbezogen abgelaufen war, erklärte die Regierung mit Beschluß vom 4. Januar 1878 dasselbe auf den 31. Dezember 1877 in Kraft getreten.

In Folge dessen erneuerten die genannten Bankverwaltungen ihre Beschwerde, indem sie nun die Aufhebung dieses Gesezes verlangten, weil sein Inhalt mit der Bundes- und der St. Gallischen Kantonsverfassung im Widerspruche stehe. Der Bundesrath und das Bundesgericht vereinigten sich dahin, daß der erste Entscheid dem Bundesrath zustehe.

III. Die Rekurrenten brachten zur Unterstützung ihres Gesuches vor, daß das in Frage stehende Gesez dem Art. 31 der Bundes- und dem § 22 der St. Gallischen Kantonsverfassung widerspreche, weil die darin festgesetzte Steuer den Grundsatz der Handels- und Gewerhefreiheit verletz.

1) Eine jährliche Banknotensteuer von 1 % der Emissionssumme absorbire nämlich die normalen Erträgnisse des Banknotengeschäfts in einem so hohen Grad, daß letzteres dadurch fast unmöglich oder zwecklos gemacht werde; sie arte zu einer schweren „Beeinträchtigung“ dieses Geschäftszweiges aus und enthalte eine so große „Beschränkung“ desselben, daß sie einem Emissionsverbot nahe komme, und da sie nur die Privatbanken treffe, so wirke sie ähnlich, wie ein zu Gunsten der Kantonalbank erlassenes Monopol.

2) Das Banknotenemittiren überhaupt und ganz besonders so, wie es von der Bank in St. Gallen zur Alimentation des Diskontogeschäfts betrieben werde, sei unerläßlich für die Existenz einer eigentlichen Diskontobank. Es bilde an und für sich und ganz besonders in Verbindung mit dem Diskontogeschäft einen der wichtigsten Zweige des Bankgeschäfts überhaupt und habe die nächsten Ansprüche auf denjenigen Schutz, welchen die Bundes- und Kantons-

verfassung der Handels- und Gewerbefreiheit gewährleisten. Hierüber haben sich der Bundesrath, die eidgenössischen Räte und deren Kommissionen bei Behandlung der Zürcher Notenmonopolfrage übereinstimmend so deutlich ausgesprochen, daß jede weitere Erörterung überflüssig erscheine.

3) Die Emissionssumme als solche könne nie die richtige Basis für eine Banknotensteuer bilden, sondern nur die durchschnittliche ungedeckte Zirkulationssumme. Die durchschnittliche Jahreszirkulation bleibe erheblich unter der Höhe der Gesamtemission zurück (sie habe in den letzten 10 Jahren bei der Bank in St. Gallen zwischen 58 und 80 % der Emission variirt) und zudem werde ihr Ertrag durch die Baardeckung bedeutend reduziert. In dieser letztern Beziehung bestehe zwar im Kanton St. Gallen keine gesetzliche Norm, allein durch die Statuten der Bank in St. Gallen sei Drittelsdeckung als Minimum vorgeschrieben, und in der Regel übersteige die wirkliche Baardeckung diesen Betrag ganz bedeutend.

4) Der gesamte Notenertrag der letzten 10 Jahre, zum durchschnittlichen Wechseldiskonto auf dem Betrag der durchschnittlichen ungedeckten Notenzirkulation der einzelnen Jahre berechnet, habe sich bei der Bank in St. Gallen auf Fr. 569,902 und die Notensteuer, zu 1 % auf der Emissionssumme berechnet, hätte sich in allen 10 Jahren auf zusammen Fr. 420,064 belaufen, also durchschnittlich 73,7 % des Notenertrages absorbiert. Sie hätte sich zudem so ungleichmäßig auf die einzelnen Jahre vertheilt, daß in den zwei Jahren 1866/67 und 1867/68 je Fr. 31,356 Steuer bei Abgang jeglichen Notenertrages hätten bezahlt werden müssen, in zwei andern Jahren die Notensteuer den Notenertrag überschritten hätte und in den sechs übrigen Jahren die Steuer nur ein einziges Mal nicht über 35¼ % des Notenertrages gestiegen wäre.

5) Was die Toggenburger Bank betreffe, so sei dieselbe zwar nicht eine Diskontobank, allein sie unterziehe sich auch der regelmäßigen Wechseldiskontirung nach dem gleichen billigen Diskonto, wie die Bank in St. Gallen, und dies werde ihr nur durch das Notengeschäft ermöglicht.

6) Eine Notensteuer von 1 % der Emissionssumme erscheine noch unerträglicher, wenn auch die Kosten für die Erstellung und die Erneuerung der Noten und eine entsprechende Quote der Gesamtgeschäftsunkosten vom Notenertrag in Abzug gebracht werden, und wenn man bedenke, daß sie nicht die einzige Abgabe an den Staat bilde, sondern neben den ordentlichen Steuern bezogen werde.

7) Es könne auch nicht darauf ankommen,* ob die Banken die Einbuße aus der Notenbesteuerung durch Gewinne aus andern Geschäftszweigen, die sie neben dem Noten- und Diskontogeschäft noch betreiben, ganz oder theilweise einbringen. Maßgebend sei einzig, ob das zur Alimentation des Diskontogeschäfts betriebene Notengeschäft an und für sich noch mit geschäftlichem Erfolg betrieben werden könne oder nicht.

8) Es sei selbstverständlich, daß, so wenig als direkt durch ein Gesez, auch nicht indirekt auf dem Umwege einer erdrückenden Besteuerung faktisch ein Monopol zur Ausgabe von Banknoten eingeführt werden dürfe.

9) Wenn die Bundesverfassung nicht verletzt erscheinen sollte, so läge jedenfalls eine Verletzung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit, wie diese in der Kantonsverfassung formulirt sei, vor, indem die St. Galler Notensteuer nicht „im Interesse der Gesamtheit“ und noch weniger in demjenigen „des einheimischen Gewerbsflusses erforderlich und zulässig“ sei.

Die Rekurrenten schlossen mit dem Antrage, daß das St. Gallische Gesez vom 6. Juni 1877 als ungültig erklärt werden möchte.

IV. Die Regierung des Kantons St. Gallen antwortete wesentlich wie folgt:

Durch das angefochtene Gesez werden nicht bloß die beiden rekurrirenden Banken, sondern auch die Filiale der eidgenössischen Bank in St. Gallen betroffen, welche letztere nicht rekurriert habe. Es handle sich lediglich um eine Frage der Besteuerung. Im Steuerrecht seien die Kantone souverän. Eine nach Art. 46, Lemma 2, der Bundesverfassung unzulässige Doppelbesteuerung liege nicht vor, und der Beweis, daß die St. Gallische Banknotensteuer den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtige, sei von den Rekurrenten nicht erbracht.

Man dürfe nicht, wie sie es thun, nur die Organisation eines einzelnen Institutes zum Maßstab nehmen. Die Besteuerung der Banknoten sei in neuerer Zeit nichts Seltenes. Ueber die Frage, ob es zweckmäßiger sei, die Emission zu besteuern oder die Zirkulation, darüber könne man verschiedener Ansicht sein. Diese Frage berühre indeß den Bund in keiner Weise. Die Rekurrenten bestreiten auch dem Kantone die Kompetenz nicht, die Notenemission als solche zu besteuern.

Wenn die von der Bank in St. Gallen aufgestellten Berechnungen, wonach eine Steuer von 1 % der Emission zu hoch gegriffen sein soll, richtig wären, so würde der Grosse Rath sofort bereit sein, das Gesetz in entsprechender Weise zu ändern. Es sei aber augenscheinlich, daß sie den aus der Emission gezogenen Gewinn in einseitiger Weise zu verkleinern suche. Durch die Ausgabe von Banknoten erhalte eine Bank ein unverzinsliches Betriebskapital, dessen Ertrag in den verschiedenen Bankgeschäften, abzüglich des Zinsverlustes der Baardeckung und eines Antheiles an den Geschäftsunkosten, als reiner Gewinn sich darstelle. Es müsse daher zum vornherein auffallen, daß die Bank glauben machen wolle, daß sie in den Jahren 1866/67 und 1867/68 bei einer Emission von 3 Millionen und bei einer Zirkulation von Fr. 1,858,225 resp. Fr. 2,005,767 aus den Banknoten gar keinen Gewinn gezogen habe. Noch mehr: wenn auch noch der Antheil der Geschäftsunkosten auf den Emissionskonto gestellt würde, so hätte sie nach ihren Berechnungen in diesen beiden Jahren das Notengeschäft mit einem jährlichen Verlust von mindestens Fr. 12,500 betrieben! Eine solche Beweisführung gehe ad absurdum. Innerhin berechne die Bank selbst aus dem Notengeschäft nach Abzug der Steuer einen durchschnittlichen jährlichen Gewinn von Fr. 14,984. Der wirkliche Ertrag stelle sich aber bedeutend höher.

Die Berechnungen der Bank beruhen auf einer unrichtigen Grundlage. Es sei nämlich unzulässig, die Notenemission, wie sie es thue, ausschließlich mit dem Diskontogeschäft in Beziehung zu setzen. Wenn dieselbe auch thatsächlich eine Erleichterung des Wechseldiskontos ermögliche, so stehen doch die durch die Notenemission gewonnenen Betriebsmittel nicht allein für das Diskontogeschäft, sondern ebenso gut für alle anderen Geschäftszweige zur Disposition. Sowohl die Bank in St. Gallen als auch die Toggenburger Bank betreiben neben der Wechseldiskontirung statutengemäß noch eine Reihe anderer Bankgeschäfte und geben die Banknoten auch wirklich in allen Geschäften an der Stelle des baaren Geldes aus. Der Zinsgewinn an den Banknoten nehme daher auch Antheil an dem Zinsfuß aller andern Bankgeschäfte, und hierin werde in der Regel eine erheblich höhere Verzinsung erzielt, als bei der Wechseldiskontirung. So habe bei der Bank in St. Gallen in den letzten 10 Jahren der Zins für Hinterlagen 4 bis 5,78 % und im Conto-Corrent $4\frac{1}{2}$ bis 5,84 % betragen gegen 3,3 bis 5,45 % (durchschnittlich 4,3 %) im Wechselverkehr. Eine genaue und unbedingt zuverlässige Bezifferung des wirklichen Noten-ertrages lasse sich zwar nicht aufstellen; es sei aber in die Augen springend, daß eine Besteuerung von 1 % der Emission den Rein-

ertrag durchaus nicht in erdrückender Weise belasten oder gar absorbiren könne. Die Bank in St. Gallen habe zwar mit Rücksicht auf das vorliegende Gesetz ihre Emission um 2 Millionen reduziert, aber mit 4½ Millionen beizubehalten beschlossen.

Es sei auch deshalb nicht zulässig, die Notenemission ausschließlich mit dem Wechseldiskonto in Beziehung zu setzen, weil keineswegs nur diejenigen Personen Banknoten nehmen, welche Wechsel geben und nehmen, sondern das ganze Publikum. Man dürfe auch den Zinsverlust an den Geldern, welche über die statutengemäße Baardeckung der Banknoten müßig in der Kasse liegen, nicht einfach dem Notengeschäft zur Last schreiben. Ein großer Theil der Baarschaft werde faktisch nicht mit Rücksicht auf die zirkulirenden Noten in Kassa gehalten, sondern zur steten Bereitschaft für Geschäfte der verschiedensten Art, oder wegen Mangels an Verwendung.

Was die Toggenburger Bank betreffe, so betreibe sie das Wechselgeschäft nur so weit, als sie für ihre Gelder nicht lukrativere Verwendung finde. Es fallen deshalb ihr gegenüber alle Gründe dahin, welche die Bank in St. Gallen aus ihrer besondern Stellung als Diskontobank ableite.

Der Gedanke der Rekurrenten, daß die Notensteuer jedenfalls in den Jahren nicht bezogen werden dürfte, wo der Ertrag des Notengeschäftes bloß die Steuer deken würde, sei unzulässig. Der Staat sei in der Ausübung seines Besteuerungsrechtes durch solche Zeitabschnitte nicht beschränkt, zumal der Ertrag zum Theil von dem Willen der Bankverwaltungen abhängig sei. Ueber diese Frage stehe indeß dem Bund keine Prüfung zu.

Uebrigens sei die Banknotensteuer bereits in mehreren andern Kantonen eingeführt, so zu ebenfalls 1 % der Emission in Luzern und in annähernd gleichen Verhältnissen in den Kantonen Glarus und Graubünden. Sie sei auch in den eidgenössischen Räten zu Gunsten des Bundes bis zu 1 % der Zirkulation beantragt und ebenso sei sie im Kanton Zürich zu 1 % der Emission vorgeschlagen worden.

Was schließlich den § 22 der St. Gallischen Kantonsverfassung anbelange, so werde in demselben das Besteuerungsrecht des Staates nicht berührt.

Gestützt auf folgende rechtliche Gesichtspunkte:

1) Gemäß Art. 39 der Bundesverfassung ist zwar die Gesetzgebung über die Ausgabe und die Einlösung von Banknoten in

die Befugniß des Bundes gelegt, allein da er von diesem Rechte noch keinen Gebrauch gemacht hat, so müssen die Kantone als kompetent anerkannt werden, diejenigen Geseze von sich aus zu erlassen, welche sie durch die eigenthümliche Art des Bankverkehrs zum Schutze des Publikums gegen Täuschung und Verlust als geboten erachten, und diejenigen Bedingungen und Beschränkungen aufzustellen, die zur Erreichung dieser Zwecke geeignet erscheinen mögen, immerhin jedoch unter der Bedingung, daß durch solche Geseze die in Artikel 31 und 39 der Bundesverfassung enthaltenen hierauf bezüglichen Vorschriften nicht verletzt werden dürfen.

2) Im vorliegenden Falle kommt indeß Lemma 2 von Art. 39 der Bundesverfassung nicht in Betracht, indem das in Frage liegende Gesez des Kantons St. Gallen nicht ein Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellt, sondern blos die Besteuerung der Banknotenemissionen von Privatbanken ausspricht.

3) Das in Erwägung 1 umschriebene Gesetzgebungsrecht der Kantone begreift nun zwar ohne Zweifel grundsätzlich das Recht zur Besteuerung der Banknotenemission in sich, wie denn auch andere Kantone vor und nach der Annahme der neuen Bundesverfassung von diesem Rechte unbeanstandet Gebrauch gemacht haben. Zudem sind in Littera c von Art. 31 der Bundesverfassung Verfügungen über *Ausübung und Besteuerung* des Gewerbebetriebes durch die Kantone ausdrücklich vorbehalten. Allein der Schlußsatz des Art. 31 stellt die Beschränkung auf, daß derartige Verfügungen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen dürfen.

4) Es fragt sich daher lediglich, ob dieser Grundsatz durch die Höhe der im Geseze von St. Gallen aufgestellten Besteuerung der Banknoten mit 1 % der Emissionssumme außer den ordentlichen Steuern als verletzt erscheine.

5) Die gestellte Frage muß verneint werden, weil die Rekurrenten den Beweis nicht zu leisten vermögen, daß bei der Besteuerung mit 1 % der Emissionssumme der Geschäftsbetrieb mit Banknoten in so hohem Grade belastet wäre, daß dieser ganze Zweig des Bankgeschäftes unmöglich gemacht würde, oder wenigstens, daß nicht mehr ein billiges Erträgniß erzielt werden könnte. Die von den rekurrirenden Banken aufgestellte Berechnung des Erträgnisses erscheint nämlich in der That als mangelhaft, weil sie ganz einseitig nur die Verwendung von Banknoten in Wechsel-Diskontogeschäften ins Auge faßt und den ganzen übrigen Verkehr, wobei ebenfalls Banknoten als Zahlungsmittel verwendet werden, unberücksichtigt läßt. Auch beweisen die Vorgänge in anderen

Kantonen, in denen ebenfalls 1 % der Emissionssumme als Steuer erhoben wird, daß damit die Gewerbefreiheit keineswegs in einer übermäßigen Weise belastet sein kann, sondern daß der Verkehr mit Banknoten für die betreffenden Banken immer noch einen angemessenen Gewinn liefert.

b e s c h l o s s e n :

1. Der Rekurs wird als unbegründet erklärt.

2. Dieser Beschluß ist der Regierung des Kantons St. Gallen, sowie der Bankkommission der Bank in St. Gallen und dem Verwaltungsrathe der Toggenburgerbank in Lichtensteig unter Rückschluß der Akten mitzuthellen.

Bern, den 16. Oktober 1878.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Vizepräsident:

Hammer.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schiess.



Beschluss des Bundesrathes über den Rekurs der Bank in St. Gallen und der Toggenburger Bank in Lichtensteig, betreffend Beeinträchtigung der Gewerbefreiheit. (Vom 16. Oktober 1878.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1878
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	56
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.12.1878
Date	
Data	
Seite	534-541
Page	
Pagina	
Ref. No	10 010 181

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.