Bundesratsbeschluß

über

die Beschwerde des Chr. Stettler und Konsorten, Metzger, gegen den Regierungsrat des Kantons Bern wegen Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit (Erhöhung der Gebühren für die Benützung der öffentlichen Stände auf dem Fleischmarkt in der Stadt Bern).

(Vom 31. Dezember 1900.)

Der schweizerische Bundesrat,

hat

über die Beschwerde des Chr. Stettler und Konsorten, Metzger, gegen den Regierungsrat des Kantons Bern wegen Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit (Erhöhung der Gebühren für die Benützung der öffentlichen Stände auf dem Fleischmarkt in der Stadt Bern);

auf den Bericht des Justiz- und Polizeidepartements,

folgenden Beschluß gefaßt.

A.

In thatsächlicher Beziehung wird festgestellt:

I.

Am 27. Juni 1900 beschloß der Gemeinderat der Stadt Bern den Erlaß einer neuen „Marktordnung für die Stadtgemeinde Bern", durch welche die bisherige vom 11. August und 19. Sep-

tember 1879 aufgehoben wurde; unter dem gleichen Datum erließ er Ausführungsbestimmungen zur Marktordnung in einem „Abonnementstarif für Marktplätze". Der neuen Verordnung erteilte der Regierungsrat des Kantons Bern am 12. September 1900 die Genehmigung. Die Publikation der Marktordnung und der Genehmigung des bernischen Regierungsrates fand im amtlichen Teil des „Anzeigers für die Stadt Bern" vom 25. September 1900 statt.

II.

Gegen diese Erlasse erheben mit Eingabe vom 10./12. November 1900 Chr. Stettler, Metzger in Arni, Christian Läderach, Metzger in Worb, G. Zürcher, Metzger in Ostermundigen, Franz Siegrist, Metzger in Schloßwil, Joh. Christen, Metzger in Belp, Gottfried König, Metzger in Münchenbuchsee, Gottlieb Rothacher, Metzger in Köniz, Gottfried Wüthrich, Metzger in Großhöchstetten, und Rudolf König, Metzger in Zollikofen, beim Bundesrat staatsrechtliche Beschwerde. Sie stellen den Antrag, es sei die der stadtbernischen Marktverordnung vom 27. Juni 1900 erteilte Genehmigung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 12. September 1900 aufzuheben, und demgemäß Art. 21, 22 und 23 der Marktverordnung, sowie der auf diese Artikel gestützte Abonnementstarif für Marktplätze vom 27. Juni 1900, weil verfassungsmäßig garantierte Rechte der Rekurrenten verletzend, aufzuheben.

Zur Begründung ihres Rechtsbegehrens führen die Beschwerdeführer im wesentlichen aus:

Schon einige Zeit, bevor der Entwurf zur neuen Marktverordnung fertiggestellt war, hörte der Vorstand des Vereines von Metzgermeistern aus bernischen Landgemeinden, daß in der neuen Verordnung eingreifende Neuerungen Platz greifen sollten. Jedesmal aber, wenn der Vorstand von den städtischen Behörden Einsicht des Entwurfes verlangte, bekam er zur Antwort, der Entwurf liege bei der Regierung des Kantons Bern; sobald er zurück sei, werde er zur Einsicht herausgegeben werden. Ohne den beteiligten Kreisen Gelegenheit zur Vertretung ihrer Interessen geboten zu haben, erschien indes gänzlich unerwartet die Publikation der Marktordnung am 25. September 1900 im Anzeiger für die Stadt Bern. Es blieb den Rekurrenten jetzt nur noch die Beschwerde an den Bundesrat übrig.

Mit der Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde sollen nun zwar die Kompetenz des Gemeinderates von Bern, überhaupt

eine Marktordnung zu erlassen, und die Kompetenz des bernischen Regierungsrates, eine solche zu sanktionieren, nicht bestritten werden. Die Beschwerde soll sich nur gegen die Sanktionierung übermäßiger Marktgebühren und der Versteigerung der Marktstände richten.

Der Charakter der neuen Marktverordnung offenbart sich am deutlichsten aus einer Vergleichung mit der alten Marktordnung. Eine Gegenüberstellung ergiebt folgendes:

Die Marktordnung von 1879 sah in den §§ 16 und 21 bis 30 die Bezahlung von sogenannten Platzgeldern für die Benützung öffentlichen Bodens durch die Verkäufer vor. Diese Platzgelder bewegten sich in mäßigen Rahmen. Für den Verkauf von Gemüse und andern landwirtschaftlichen Produkten brauchte für die einmalige Benützung des Platzes nichts bezahlt zu werden; für die mehrmalige Benützung waren vierteljährliche Abonnemente vorgesehen für einen Verkaufstag in der Woche. Es mußte hierfür bezahlt werden:

in der I. Klasse 70 Cts.
„ „ II. „ 100 „
„ „ III. „ 140 „
} pro Lauf- oder Quadratmeter,

und für jeden fernern Tag 20 Cts. Die Plätze, auf denen sich die Fleischmärkte abspielten, waren in die III. Klasse eingeteilt (mit Ausnahme des Münsterplatzes, der in die I. Klasse gehörte). Nach diesem System wußte jeder genau, was er für die Inanspruchnahme des Platzes zu bezahlen hatte.

Dagegen bestimmt die neue Marktordnung, nachdem sie in Art. 21 den zur Abhaltung der Märkte zur Verfügung gestellten Boden in drei Klassen eingeteilt hat, in Art. 22 und 23:

Art. 22. „In diesen (3) Klassen wird für allen mit Ständen, Vorrichtungen oder mit sonstwie ausgelegten Waren eingenommenen Raum das Platzgeld bezahlt:

1. bei der Normalbreite von $1{,}_{20}$ m. oder weniger nach Laufmetern;
2. bei den größern Dimensionen nach Quadratmetern.

Dasselbe beträgt per Lauf- resp. Quadratmeter:

a. an den Wochenmarkttagen:

in Klasse 1: 50—100 Cts. per Tag
„ „ 2: 30— 60 „ „ „
„ „ 3: 20— 40 „ „ „

b. an andern als an den Markttagen, sowie während der Messe das Doppelte.“

Art. 22. „Der Gemeinderat setzt die zum voraus zu bezahlenden Abonnementsgebühren fest für:

1. die in § 21 genannten Verkaufsplätze;
2. diejenigen Plätze, auf welchen die in § 6 erwähnten Gegenstände gewerbsmäßig oder auf einem dauernd fixen Platze oder mit Stand, Gestell oder dergl. feilgehalten werden (Gemüsemarkt etc.); die Höhe der Abonnementspreise richtet sich nach den verschiedenen in § 21 angeführten Klassen;
3. den Fleischmarkt. Die Verkaufsplätze auf demselben sind je nach der Lage ebenfalls in verschiedenen Klassen einzureihen und demgemäß die Abonnementsgebühr zu bestimmen, sofern nicht der Gemeinderat für die Hingabe dieser Plätze eine Steigerung anordnet."

Art. 23: „Den der Steuerpflicht in der Gemeinde Bern für das Einkommen I. Klasse unterworfenen Abonnenten der in § 22 sub 1 und 2 erwähnten Verkaufsplätze kann der Gemeinderat eine Ermäßigung des Platzgeldes gewähren."

In Ausführung dieser Verordnung hat der Gemeinderat unterm 27. Juni/29. Oktober 1900 und vom 1. Oktober 1900 an in Kraft tretend, einen „Abonnementstarif für die Marktplätze" aufgestellt, wobei er für den Fleischmarkt unter Verweisung auf Art. 22, Ziffer 3 und 4, der Marktverordnung folgende Taxen annahm:

I.	Klasse im Minimum	Fr.	75. —
II.	„ „ „	„	60. —
III.	„	„	36. —
IV.	„	„	34. —
V.	„	„	32. 50

Dann wird hinzugefügt: „Die Standplätze I.—IV. Klasse werden alle zwei Jahre an eine Steigerung gebracht. Bei gleichen Angeboten erfolgt die Hingabe an in Bern ansässige Metzger."

Ziffer 4: „Auf den unter Ziffern 1 und 2 oben angeführten Marktabteilungen haben diejenigen Verkäufer, welche in der Gemeinde Bern für das Einkommen I. Klasse der Steuerpflicht unterworfen sind, Anspruch auf eine Ermäßigung von 10 % (§ 23 Marktordnung)."

Die neue Marktordnung zeigt also gegenüber der alten eine ganz bedeutende Tariferhöhung, sie teilt die Stände auf dem Fleischmarkt in verschiedene Klassen und sieht eine Steigerung der einzelnen Plätze vor.

Eine solche Erhöhung der Marktgebühren, sowie die Versteigerung der Markt- und Standplätze ist verfassungs- und gesetzwidrig. Die Bundesverfassung und danach auch die bernische Kantonsverfassung gewährleistet die Handels- und Gewerbefreiheit zwar nur, indem sie vorbehält „Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben, über Besteuerung des Gewerbebetriebes und über Benutzung der Straßen". Sie fährt aber fort: „Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen." Nun ist das kantonale Gesetz vom 24. März 1878 über den Marktverkehr und den Gewerbebetrieb im Umherziehen ohne Zweifel eine Verfügung, die unter anderm über die Benützung der Straßen und über Ausübung von Handel und Gewerbe daselbst handelt. Dies Gesetz ist aber den Grundsätzen der Bundesverfassung so genau angepaßt, daß alles, was über das Gesetz hinausgeht, auch eine Verletzung der Verfassung bedeutet.

§ 2 des Gesetzes vom 24. März 1878 lautet wie folgt: „Der Marktverkehr steht unter der Aufsicht der Ortspolizei. Andere Marktgebühren als Platz- und Standgelder, sowie die Vergütung außerordentlicher Polizeikosten, z. B. für die Handhabung der Sanitätspolizei, die Feuerpolizei dürfen nicht bezogen werden." Der Wortlaut des Gesetzes wie die bei der Beratung desselben abgegebenen Voten zeigen nun deutlich, daß das Verbot des Bezuges anderer Marktgebühren als der Platz- und Standgelder dem Gedanken Rechnung trug, daß der Marktverkehr nicht durch besondere Abgaben beschwert werden solle. Der Markt soll in fiskalischer Beziehung ganz frei sein; derjenige, der auf offenem Markt verkaufen will, soll neben den allgemein geltenden Abgaben nicht noch besondere Gebühren bezahlen müssen.

Das Recht zur Erhebung von Gebühren hat sich wesentlich mit Rücksicht auf die Gegenleistungen der Behörden zu bemessen. Dabei darf nicht übersehen werden, daß es sich bei den Gegenleistungen des Staates oder der Gemeinde zugleich auch um die Verwirklichung allgemeiner Staats- und Gemeindezwecke handelt, und daß daher die Gebühr um so niedriger gehalten oder auf sie ganz verzichtet werden muß, je mehr das allgemeine Interesse bei der Gegenleistung, die meistens in Amtshandlungen, oft aber auch in der Zurverfügungstellung von Staats- oder Gemeindeeigentum besteht, überwiegt; die Gebühr muß also ermäßigt werden, je häufiger und allgemeiner diese Gegenleistungen von der Masse der Steuerpflichtigen in Anspruch genommen werden, oder je gleichmäßiger sie allen Steuerpflichtigen mittelbar oder

unmittelbar zu gute kommen. Die Gebühr unterscheidet sich vom privatwirtschaftlichen Erwerbe dadurch, daß ihre Höhe nicht in den gewöhnlichen Formen der freien Konkurrenz bestimmt wird, sondern daß sie in einer vom öffentlichen Recht einseitig bestimmten Weise und in bestimmter Höhe normiert ist. Demgemäß sind die Gebühren immer in sogenannten Gebührentarifen normiert, und zwar entweder als eine feste Gebühr oder als ein Gebührensatz, der sich zwischen einem Minimum und Maximum bewegt.

Diese Grundsätze über die Gebühren werden in der Gesetzgebung des Kantons Bern durchweg anerkannt.

Der Bezug eines Platz- und Standgeldes stellt eine Gebühr dafür dar, daß die Stadt Bern den beanspruchten Platz vor und nach Gebrauch reinigen muß, daß gewisse Kontrollen ausgeübt werden müssen, daß der Platz in Stand gehalten werden muß, und daß er zeitweise ausschließlich dem Gebrauche der Verkäufer dient. (Für die Fleischschau werden besondere Gebühren bezogen; sie sind Kontrollen administrativer Natur.) Die Gegenleistungen dieser Art seitens der Gemeinde Bern sind keine großen. Die Auslagen für die Instandhaltung der für die Märkte verwendeten Straßen und Plätze werden durch die Abhaltung von Märkten nicht wesentlich erhöht; die Gemeinde Bern hat keine besonderen Einrichtungen, wie Markthallen etc., die ihr Kosten verursachten. Es kommt höchstens ein vermehrtes Kehren und Spritzen der Straßen und Plätze in Betracht. Auch die Hingabe der Plätze und Straßen zur Abhaltung von Märkten darf nicht zu hoch angeschlagen werden, denn Straßen und Plätze sollen ihrer Zweckbestimmung nach dem öffentlichen Verkehr dienen und der Marktverkehr gehört zum öffentlichen Verkehr. Dem gegenüber fällt noch in Betracht, daß die Gewährung des Verkaufes auf dem Markte für die Stadtbewohner nicht nur nützlich, sondern geradezu Bedürfnis ist, daß die Stadtbewohner ferner aus dem Markte dadurch, daß vom Lande viele Verkäufer in die Stadt kommen, großen indirekten Nutzen ziehen. In Anbetracht dieser Thatsachen, sowie des in der schweizerischen Bundesverfassung niedergelegten Grundsatzes, daß die Straßen den Staats- und Gemeindekassen nicht Einnahmen bringen sollen, muß gefolgert werden, daß die von der Gemeinde Bern für den Fleischmarkt erhobenen Gebühren sehr niedrige sein müssen. Die in der Marktordnung und dem Abonnementstarif für die Marktplätze festgestellten Platz- und Standgelder, die bis auf Fr. 300 per Jahr für zwei halbe Tage in der Woche gehen, sind aber übertrieben, was wohl nicht noch weitläufiger erörtert zu werden braucht.

Die Gemeinde Bern hat sich nun aber damit nicht begnügt, die Marktgebühren übermäßig zu erhöhen, sie hat auch für eine Reihe von Standplätzen das durch das Gesetz vom 24. März 1878 einzig und allein gestattete Gebührensystem verlassen und an dessen Stelle ein anderes, die Versteigerung der Marktplätze oder Stände eingeführt. Denn bei einer Versteigerung ist zur Bestimmung des Zuschlagspreises nicht ausschließlich mehr die Gegenleistung der Gemeinde maßgebend, sondern noch eine Reihe weiterer Umstände, wie Konkurrenzneid, persönlicher Haß, persönliche Liebhabereien, Zufall. Man wollte durch das Hervorrufen einer Konkurrenz jeden veranlassen, bis zur äußersten Anspannung seiner ökonomischen Kräfte, d. h. so weit, als dabei für ihn noch ein kleiner Verdienst zu erwarten war, auf die Fleischstände zu bieten; man dachte, jeder werde im Verhältnis zu seinem Verdienste bieten, damit ihm der Verdienst überhaupt nicht entgehe. Ferner ist der bei der Steigerung erzielte Preis kein zum voraus fest bestimmter, sondern durchaus zufällig und unsicher. Mit einem Worte, an die Stelle der Gebühr tritt der Steigerungserlös, während das Gesetz klipp und klar nichts anderes als den Bezug von Gebühren zuläßt.

Auf diese Weise wird über das gesetzlich erlaubte Standgeld hinaus noch eine Einkommenssteuer bezogen.

Diese Tendenz der Marktverordnung, eine Nebensteuer zu beziehen, zeigt sich auch deutlich in der Einteilung der Stände in verschiedene Klassen. Bleibt man nämlich bei den erlaubten Gebühren stehen, so ist, objektiv genommen, ein Platz gleich viel wert wie der andere. Erst wenn man vom Gesichtspunkt ausgeht, daß der auf dem einen Platze gemachte Erwerb größer ist als der auf einem andern gemachte, kommt man zur genannten Klasseneinteilung; dieselbe beruht aber auf dem Prinzip der Erhebung der Einkommenssteuern.

Zum Überfluß bestimmt noch der Abonnementstarif am Schluß, daß bei gleichen Angeboten in der Steigerung die Hingabe der Standplätze an in Bern ansässige Metzger erfolgt. Damit wird der Landmetzger zum Weiterbieten förmlich gezwungen. Womit aber dieses Privilegium zu gunsten der Stadtmetzger rechtlich begründet sein soll, ist unerfindlich.

Endlich ist auch dagegen zu protestieren, daß die Gemeinde Bern nicht schon in Art. 22 der Marktordnung die Höhe der Gebühren bestimmt hat; hätte sie es gethan, so hätte der bernische Regierungsrat Gelegenheit gehabt, sich zu überzeugen, ob die

Gebühren sich in den Schranken des Marktgesetzes bewegen oder nicht. Statt dessen genehmigte der Regierungsrat den Art. 22 in der heute vorliegenden Fassung und hat damit, indem er sich jeder Kontrolle begab, dem Gemeinderat der Stadt Bern die unbeschränkte Kompetenz erteilt, Marktgebühren und Steigerungen nach Belieben zu dekretieren. Kaum war dann die Genehmigung der Regierung da, so wurde auch der Abonnementstarif für die Marktplätze, gleichzeitig mit der Marktverordnung, publiziert. Da nun aber die Verordnung und der Abonnementstarif am nämlichen Tage, dem 27. Juni 1900, angenommen worden sind, so ist offenbar, daß der Abonnementstarif in Reserve behalten wurde, bis die Marktverordnung von der Regierung genehmigt war. Durch die Erteilung der vorbehaltlosen Sanktion aber sind die Beschwerdeführer in ihren Rechten verletzt und materiell schwer geschädigt worden. Rekurrent G. Zürcher in Ostermundigen hat den übertriebenen Preis von Fr. 34 im Vierteljahr für seinen Stand bezahlen müssen, also einen Preis von Fr. 136 im Jahr für Inanspruchnahme von höchstens 3 m^2 Platz während 104 halben Tagen. Auch steht derselbe in Gefahr, seinen Platz nächstes Jahr ebenfalls steigern zu müssen, da infolge des glänzenden Geschäftes, das die Stadt Bern mit der Versteigerung machte, der Gemeinderat die Versteigerung aller Stände beschlossen hat. Ganz gleich verhält es sich bei den Rekurrenten Läderach und Stettler. Die Rekurrenten Gottlieb Rothacher in Köniz, Gottfried König in Münchenbuchsee und Johann Christen in Belp haben die Stände Nr. 10, 33 und 35 steigern müssen. Sie bekamen dieselben infolge der Abmachung einiger Metzger, sich gegenseitig nicht zu überbieten, um den sogenannten Schatzungspreis von Fr. 75 pro Vierteljahr zugeschlagen; jeder von ihnen muß somit pro Jahr die Summe von Fr. 300 zahlen. Der Rekurrent Siegrist in Schloßwil wurde für den Stand Nr. 16 überboten und muß über den Schatzungspreis hinaus noch Fr. 10 pro Vierteljahr zahlen, was eine Jahresgebühr von Fr. 340 ausmacht. Rekurrent Rudolf König in Zollikofen hat zwei Stände, Nr. 52 und 53, gesteigert, die zu je Fr. 36 geschätzt waren; für den einen hat er nun Fr. 82, für den andern Fr. 86 zahlen müssen, für beide Stände also zusammen im Jahr Fr. 672. Rekurrent G. Wüthrich in Großhöchstetten mußte für einen Stand, der für Fr. 36 in der Schatzung figurierte, bis zu Fr. 70 steigern, was ihm für das Jahr Fr. 280 ausmacht. Ja es kam bei der Steigerung vor, daß infolge persönlichen Hasses zwei Konkurrenten einander hinaufboten, bis der eine für einen Stand Fr. 1000 bezahlen mußte, eine Summe, die er nie herausschlagen wird.

Solche Markt- und Standgelder sind übertrieben; ja sie müssen, wenn man bedenkt, daß in Bern für Fr. 500 schon ganz anständige Wohnungen zu haben sind, als geradezu maßlose bezeichnet werden.

Neben dem, daß sämtliche Rekurrenten die Ermäßigung der Schätzungssummen verlangen, haben die Rekurrenten Siegrist, Rudolf König und G. Wüthrich noch ein Recht darauf, daß ihnen durch die Gemeinde Bern nichts über die Schatzungssumme hinaus abgenommen werde.

III.

In der Vernehmlassung auf die Beschwerde vom 8./11. Dezember 1900 beantragt der Regierungsrat des Kantons Bern die Abweisung der Rekurrenten und macht folgendes geltend:

Vorerst sind einige den Thatsachen widersprechende Behauptungen der Rekurrenten richtig zu stellen. Die Rekursschrift behauptet, die Erhöhung der Platzgebühren und die Anordnung einer Versteigerung der Fleischverkaufsplätze sei erst nach der Sanktion der Marktordnung durch den Regierungsrat zur Kenntnis der beteiligten Metzger gelangt. Dies ist laut Bericht des Gemeinderates von Bern nicht richtig; vielmehr hat die Gemeindebehörde schon Ende Juni den betreffenden Metzgern mitteilen lassen, daß die bisher von ihnen abonnierten Standplätze an eine öffentliche Steigerung gebracht werden, und den übrigen Platzinhabern, daß sie auf den gleichen Zeitpunkt eine Erhöhung der Platzgebühren zu erwarten haben. Demnach hatten die Rekurrenten von Ende Juni bis zum 12. September Zeit, beim Regierungsrat über diese Neuerungen Beschwerde zu führen, was sie aber nicht thaten. Unrichtig ist ferner auch die Behauptung, es habe bei der Sanktion der Marktordnung der neue Abonnementstarif für die Fleischverkaufsplätze dem Regierungsrat noch gar nicht vorgelegen, und es sei mithin von demselben dem Gemeinderat von Bern gleichsam ein Blankowechsel unterzeichnet worden, dessen Ausfüllung dann in den Händen des Gemeinderates lag. Vielmehr hat der Gemeinderat von Bern der zur Sanktion eingesandten Marktordnung diesen Tarif beigegeben und einen ausführlichen Bericht über die Gründe der projektierten Gebührenerhöhungen beigefügt, so daß sich die Behörde über die ganze Tragweite der betreffenden Bestimmungen genaue Rechenschaft geben konnte.

Was nun die rechtliche Seite der Angelegenheit betrifft, so ist zu konstatieren, daß die durch Art. 21—23 der Marktordnung

bestimmten Gebühren deswegen den Charakter von Platz- und Standgebühren haben, weil sie sich samt und sonders auf die Benutzung des der Gemeinde Bern gehörigen öffentlichen Bodens für den Fleischmarkt beziehen. Daß die Platzgebühren für diese Verkaufsstellen nicht durch den Gemeinderat definitiv festgesetzt, sondern durch das Ergebnis einer Steigerung fixiert werden, ändert an der Sache nichts. Es hängt dieser Modus der Versteigerung mit dem Charakter des Berner Fleischmarktes zusammen, der im Vergleich zu den übrigen Märkten des ganzen Kantons ein Unikum bildet. Während nämlich an andern Orten der Verkauf an die Konsumenten durch eine ganz beschränkte Anzahl von Händlern geschieht, hat sich der Fleischmarkt in Bern über ganze Gassen und Plätze ausgedehnt und ist zur Fleischversorgungsanstalt für einen großen Teil der städtischen Bevölkerung geworden. Die betreffenden Plätze haben aber je nach ihrer Lage für die Verkäufer einen sehr verschiedenen Wert. Werden nun die Plätze nach fixen Gebühren vergeben, so können sich, wie die bisherige Erfahrung gezeigt hat, die Inhaber der bessern Plätze in fast immerwährendem Besitz derselben behaupten. Bei dem System der Versteigerung hingegen ist der freien Konkurrenz das Feld besser geöffnet und jedem Landmetzger die Möglichkeit gegeben, auch zu den rentableren Plätzen zu gelangen. Der Ertrag dieser Steigerungsgelder bildet allerdings für die Gemeinde Bern eine nicht unwesentliche Einnahme, wenn auch der im Rekurs speciell angeführte Fall, daß für einen einzigen Standplatz Fr. 1000 bezahlt wurde, als Ausnahmefall zu betrachten ist, der sich nicht wiederholen wird. Im Durchschnitt beläuft sich, laut dem Steigerungsprotokoll der Gemeinde, der Ertrag eines Platzes auf Fr. 224—240 jährlich, also bei mehr als 100 Markttagen im Jahr auf nicht vielmehr als Fr. 2 per Markttag, und dies kann gegenüber den Leistungen und Ausgaben der Gemeinde für die Marktpolizei nicht als übertrieben gelten. Es kommen nämlich hier wesentlich in Betracht die vermehrten Kosten des Straßenunterhalts und der Straßenreinigung, die Ausgaben für genügendes Administrativ- und Aufsichtspersonal, und in den Wintermonaten die für ergiebige Beleuchtung, ohne welche eine genügende Inspektion der Fleischvorräte vor Eröffnung des Marktes nicht möglich wäre. Endlich ist nicht zu vergessen, daß der großartige Fleischimport von außen die Frequenz der städtischen Schlachtanstalt stark beeinträchtigt und dadurch die Gemeindekasse eine bedeutende Einbuße an Schlachtgebühren erleidet. Allerdings sind die Fleischverkaufsplatzgebühren nicht dazu bestimmt, diesen

Ausfall zu decken; allein es zeigt doch derselbe in Verbindung mit allem übrigen, daß jene Platzgebühren nicht als reine Einnahmen zu betrachten sind, sondern ihnen sehr erhebliche, durch den Fleischmarkt verursachte Kosten, Bemühungen und Nachteile für die Gemeinde gegenüberstehen. Überhaupt ist noch zu betonen, daß die Gemeinde Bern gar nicht verpflichtet ist, ihren Grund und Boden für diesen Markt importierten Fleisches herzugeben. Sie könnte vielmehr, wenn sie wollte, denselben ganz eingehen lassen, ohne daß deswegen von Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit zu reden wäre. In der That ist denn auch die Idee der Aufhebung dieses Marktes schon mehrfach aufgetaucht, indem verschiedene Gründe dafür sprechen, unter anderm auch der sehr wichtige Umstand, daß es seine ganz bedeutenden Schwierigkeiten hat, das nicht vom städtischen Schlachthaus kommende, sondern vom Lande her importierte Fleisch dergestalt zu inspizieren, daß nur gesunde Ware auf den Markt gelangt. Solange aber dieser Fleischmarkt besteht, kann der Gemeinde niemand verwehren, sich für alle damit verbundenen Kosten und Nachteile einen billigen finanziellen Ersatz zu verschaffen.

Demnach verletzen die angefochtenen Bestimmungen der neuen Marktordnung von Bern weder das kantonale Markt- und Hausiergesetz, noch den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gewerbefreiheit. Eine Verletzung dieses Grundsatzes läge bloß dann vor, wenn bei der Vergebung der Verkaufsstellen die stadtbernischen Metzger den auswärtigen vorgezogen würden. Das ist aber nicht der Fall; denn daß bei gleichem Angebot der in der Gemeinde Steuern bezahlende Stadtmetzger den Vorzug erhält, wird niemand als unbillig betrachten wollen. Eine Beeinträchtigung des erwähnten Verfassungsgrundsatzes würde ferner vorliegen, wenn die Gebühren ins Unerschwingliche hinaufgeschraubt und so den minder begüterten Metzgern die Übernahme von Verkaufsplätzen verunmöglicht würde. Allein auch das ist nicht der Fall; denn es hat laut Bericht des Gemeinderates bei der letzten Versteigerung, mit Ausnahme eines einzigen Standinhabers, jeder Landmetzger seinen Platz wieder erhalten. Übrigens ist noch zu erwähnen, daß die Plätze auf dem Fleischmarkt von Bern schon vor der Sanktion der neuen Marktordnung und seit vielen Jahren von Zeit zu Zeit an öffentliche Steigerungen gebracht worden sind, ohne daß je ein Metzger sich darüber beschwert hat.

B.

In rechtlicher Beziehung fällt in Betracht:

Die Beschwerdeführer verlangen vom Bundesrat die Aufhebung der in der „Marktverordnung für die Stadt Bern“ vom 27. Juni 1900 und im „Abonnementstarif für Marktplätze“ vom gleichen Datum aufgestellten Taxen für die Benützung der Verkaufsplätze auf dem Fleischmarkt von Bern, sowie das Verbot der Versteigerung der Marktstände, wegen Verletzung von Art. 2 des bernischen Gesetzes vom 24. März 1878 über den Marktverkehr und den Gewerbebetrieb im Umherziehen, sowie Art. 31 der Bundesverfassung.

In erster Linie ist festzustellen, daß, insofern die Beschwerdeführer eine Verletzung von Bestimmungen des bernischen Marktgesetzes durch die angefochtene Marktordnung behaupten, der Bundesrat nicht kompetent ist, auf die Beschwerde einzutreten. Seiner Kompetenz sind nach Art. 189 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 23. März 1893 diejenigen Beschwerden unterstellt, die sich auf Art. 31 der Bundesverfassung betreffend die Handels- und Gewerbefreiheit beziehen. Die vom Bundesrate zu entscheidende Frage beschränkt sich daher darauf, ob die in der Marktordnung der Stadt Bern, sowie dem Abonnementstarif verlangten Taxen für Verkaufsplätze auf dem Fleischmarkt, sowie die Versteigerung der Verkaufsplätze eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit bedeuten.

Art. 31, litt. *e*, der Bundesverfassung gestattet gegenüber dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit einschränkende Verfügungen über die Benützung der Straßen wie überhaupt über die Ausübung von Handel und Gewerbe. Es ist daher nicht zu bestreiten, daß Marktgebühren, welche, wie die in der Marktordnung vorgesehenen Taxen für die Verkaufsplätze, ihrem Wesen nach zum Teil auf dem Verfügungsrecht der Behörden über die Benützung der Straßen, zum andern Teil auf ihrem Recht zum Erlaß allgemeiner Verfügungen über die Ausübung von Handel und Gewerbe überhaupt beruhen, an sich zulässig sind. Dies wird auch von den Beschwerdeführern ausdrücklich zugegeben. Auch diese Verfügungen dürfen aber, wie litt. *e* von Art. 31 der Bundesverfassung wiederholt, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen.

Die Rekurrenten behaupten, daß „Gebühren“ in der Höhe von 134, 300 und 340 Fr. für einen Verkaufsplatz auf dem

Fleischmarkt übertrieben und maßlos seien, daß die Landmetzger damit schwer geschädigt werden und ihre Gewerbefreiheit beeinträchtigt werde. Dagegen hat der Bundesrat in konstanter Praxis, zuletzt in seinem Beschluß vom 30. März 1899 in Sachen Elise Dreyfus (Bundesbl. 1899, II, 530 ff.), festgestellt, es werde durch die Erhebung von Gebühren (Taxen, Steuern) die Handels- und Gewerbefreiheit nur dann in unzulässiger Weise eingeschränkt, wenn dieselben in einer Höhe angesetzt werden, daß ein gewinnbringender Gewerbebetrieb ganz oder doch nahezu verunmöglicht werde. Dies wird aber vorliegenden Falles von den Beschwerdeführern nicht behauptet und ist auch nicht anzunehmen.

Die Beschwerdeführer erklären selbst, und es ist ihnen hierin zuzustimmen, daß jeder seinen Stand so lange behalte, als ihm ein Verdienst bleibe, und daß insbesondere bei der Versteigerung jeder im Verhältnis zu seinem Verdienste biete. Es liegt denn auch im Wesen der Versteigerung selbst als eines freien Angebotes und Höherbietens durch den Steigerer, daß dem letztern niemals eine höhere Belastung auferlegt wird, als er selbst mit einem gewinnbringenden Gewerbebetrieb für vereinbar hält. Wenn also auch da, wo eine intensive Steigerung der Fleischstände stattgefunden hat, der Platzpreis für den heutigen Inhaber beträchtlich höher sein mag als früher, so kann er doch keinesfalls so hoch sein, daß er für den heutigen Inhaber, unter der Voraussicht normaler Verhältnisse, einen gewinnbringenden Gewerbebetrieb verunmöglicht. Und thatsächlich hat auch laut dem Bericht des Gemeinderates der Stadt Bern bei der Versteigerung der Fleischstände, mit einer einzigen Ausnahme, jeder Landmetzger seinen frühern Stand wieder erworben, und befinden sich sogar unter den rekurrierenden Landmetzgern selbst solche, die über die Schatzungssumme hinaus ihren Stand durch Höhersteigerung an sich gezogen haben. Können nun aber die durch Steigerung erzielten Preise, die bis zu Fr. 340 ansteigen, als nicht zu hoch bezeichnet werden, so sind es auch die durch den Abonnementstarif angesetzten Preise nicht, deren Maximum eine Jahresgebühr von Fr. 300 nicht übersteigt.

Mit diesen Erörterungen ist die Frage, ob die Versteigerung der Verkaufsplätze auf dem Fleischmarkt eine Verletzung der Gewerbefreiheit sei, bereits entschieden. Insofern durch das Mittel der Versteigerung die Gebühren für die Erlangung eines Platzes zu unbegrenzter Höhe anschwellen können, scheint allerdings durch die Zulassung der Versteigerung die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Gewerbefreiheit in der Verordnung der Ge-

meinde Bern gewährt zu werden. Thatsächlich bildet aber der freie Wille der Steigernden selbst das Korrektiv dafür, daß die Gebühren zu keinen unerschwinglichen werden, welche den Gewerbebetrieb verunmöglichen.

Die Bestimmung des bernischen Abonnementstarifs, wonach „bei gleichen Angeboten die Hingabe an in Bern ansässige Metzger" erfolgt, wird von den Beschwerdeführern als eine ungleiche Behandlung, als eine Schlechterstellung des Landmetzgers gegenüber dem Stadtmetzger angefochten. Da damit eine unzulässige, weil Art. 4 der Bundesverfassung widersprechende Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit behauptet wird, ist der Bundesrat nach feststehender Praxis auch über diesen Punkt zu entscheiden kompetent. Eine solche Verletzung von Art. 4 in Verbindung mit Art. 31 der Bundesverfassung ist vorliegenden Falles in der That anzunehmen. Wenn der Gesetzgeber des Kantons Bern von dem ihm in litt. *e* von Art. 31 der Bundesverfassung vorbehaltenen Recht, Marktgebühren zu dekretieren, Gebrauch machen will, so muß er diese Gebühren von Allen gleichmäßig erheben. Als eine Ungleichheit aber ist es zu betrachten, wenn einigen oder einer ganzen Klasse von Gewerbetreibenden Gebühren ganz oder teilweise erlassen werden, weil diese Personen auf andern Gebieten des öffentlichen Lebens bereits Lasten tragen. Denn damit, daß die Stadtmetzger, wie der Regierungsrat des Kantons Bern ausführt, in der Stadt Steuern zahlen, werden ihre Leistungen für Marktgebühren nicht berührt. Ganz abgesehen davon, daß die Landmetzger ebenfalls Steuern zu zahlen haben, ist eine solche Vergleichung und Kompensation von öffentlich-rechtlichen Lasten, die ihrer Natur nach gänzlich verschiedener Art sind, schlechterdings ausgeschlossen. Nur eine auf dem Gebiete und wegen des Gewerbebetriebes dem Stadtmetzger obliegende öffentlich-rechtliche Pflicht, die bisher den Landmetzger nicht beschwert hätte, vermöchte die Einräumung eines Vorrechtes, wie das im Abonnementstarif vorgesehene, zu kompensieren.

Was endlich den von den Rekurrenten ebenfalls angefochtenen Art. 23 der Marktverordnung (Ziffer 4 des Abonnementstarifs) betrifft, wonach auch für die übrigen Verkaufsplätze den in der Stadt Bern der Steuerpflicht unterworfenen Abonnenten eine Ermäßigung gewährt werden kann, so fehlt den Rekurrenten, die sämtlich Metzger sind und ein anderes Interesse, als das an Fleischständen, nicht behauptet haben, die Legitimation zur Beschwerdeführung. Denn seinem Wortlaute nach bezieht sich Art. 23 nicht auf die Fleischstände, sondern ausschließlich auf die andern

Verkaufsplätze (Art. 22, Ziffern 1 und 2, desgleichen Abonnementstarif, Ziffern 1 und 2). Sollte durch eine andere Auslegung des Wortlauts Art. 23 auch für die Fleischstände anwendbar erklärt werden, so könnte er allerdings auch von den heutigen Beschwerdeführern, und mit Erfolg, wegen Verletzung von Art. 4 und 31 der Bundesverfassung angefochten werden.

Demnach wird erkannt:

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen für begründet erklärt.

Ziffer 3, Schlußsatz, des stadtbernischen Abonnementstarifs für Marktplätze ist aufgehoben.

Der Regierungsrat des Kantons Bern wird eingeladen, die zur Ausführung dieses Beschlusses nötigen Maßnahmen zu treffen.

Bern, den 31. Dezember 1900.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Hauser.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesrathsbeschluss über die Beschwerde des Chr. Stettier und Konsorten, Metzger, gegen den Regierungsrat des Kantons Bern wegen Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit (Erhöhung der Gebühren für die Benützung der öffentlichen Stände auf dem Fle...

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1901
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	04
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	---
Datum Date Data	23.01.1901
Seite Page Pagina	68-82
Ref. No	10 019 483

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.