

sicht gestellt wird, wenn er das Gutachten nicht innert drei Tagen abliefern. Zwar hat der Gerichtspräsident in seiner Vernehmlassung vom 30. April behauptet, er sei auch beim Rekurrenten vorstellig geworden. Aber dass diesem eine Frist angesetzt oder eine Busse angedroht worden wäre, geht daraus nicht hervor, und die Eingabe der Obergerichtskanzlei lässt klar erkennen, dass eine solche Massnahme unterlassen worden ist. Für die Annahme aber, dass Hausammann beauftragt gewesen wäre, den Mitexperten von den an ihn ergangenen Mahnungen in Kenntnis zu setzen und dass er diesen Auftrag ausgeführt hätte, bieten die Akten keinen Anhaltspunkt. Aus dem Stillschweigen, das die Rekurskommission gegenüber der Anfrage des Instruktionsrichters in diesem Punkte beobachtet, ist das Gegenteil zu folgern.

Ist somit die Bestrafung des Rekurrenten unter offensichtlicher Missachtung einer für das Disziplinarverfahren gegenüber Sachverständigen grundlegenden Gesetzesvorschrift erfolgt, so kann der angefochtene Beschluss vor Art. 4 BV nicht bestehen. Mit der Aufhebung des Bussurteils aber fällt auch der darauf beruhende Kostenentscheid dahin.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Der Rekurs wird gutgeheissen und der Beschluss der Rekurskommission des Obergerichts des Kantons Thurgau vom 5. August 1919 Ziff. 2 und 3, soweit davon der Rekurrent betroffen wird, aufgehoben.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

49. Urteil vom 27. September 1919

I. S. Magazine zum « Globus » A.-G. und Mitbeteiligte gegen St. Gallen.

Bedeutung und Tragweite der Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit. Ist die Einführung besonderer Gewerbesteuern, insbesondere einer speziellen Besteuerung von Warenhäusern und Zweigverkaufsgeschäften verfassungswidrig ?

A. — Am 19. Februar 1919 hat der Grosse Rat des Kantons St. Gallen ein « Gesetz über die Sonderbesteuerung der Warenhäuser und der Zweigverkaufsgeschäfte » erlassen, das infolge Nichtbenutzung des Referendums am 7. April 1919 in Kraft getreten und im kantonalen Amtsblatt vom 11. April 1919 veröffentlicht worden ist. Es enthält folgende, vorliegend in Betracht fallende Bestimmungen :

« I. Warenhaussteuer.

» Art. 1. — Kleinverkaufsgeschäfte, welche an einer » oder mehreren ständigen Verkaufsstellen des Kantons » zusammen einen Jahres-Warenumsatz (Bruttoeinnahme » aus dem gesamten Warenverkauf) von mehr als » 200,000 Fr. erzielen und zugleich mehr als 8 der in Art. 2 » bezeichneten Warengruppen führen, sind nach den » Bestimmungen dieses Gesetzes als Warenhäuser zu » behandeln. — Ein Warenhaus hat auf den im Kanton » St. Gallen erzielten Jahresumsatz, soweit er 200,000 Fr. » übersteigt, eine Grundtaxe von 1%, mindestens aber » 500 Fr., zu entrichten. — Zur Grundtaxe tritt eine » Zuschlagtaxe von 10% von dieser Taxe für jede

» Warengruppe über die Anzahl von 8 hinaus. Die
 » Zuschlagstaxe darf jedoch die Grundtaxe nicht über-
 » steigen. »

» Art. 2. — Als massgebende Warengruppen fallen in
 » Betracht : ... (folgt eine Aufzählung von 24 Gruppen :
 » I bis XXIV). »

» II. Zweiggeschäftssteuer.

» Art. 4. — Kleinverkaufsgeschäfte, welche in oder
 » ausser dem Kanton neben dem Hauptgeschäft mehrere
 » Zweiggeschäfte mit einem Gesamtjahresumsatz von über
 » 100,000 Fr. führen, haben auf dem Warenumsatz der im
 » Kanton St. Gallen gelegenen Zweigverkaufsstellen eine
 » Sondersteuer von 1% zu entrichten. — Für die Berech-
 » nung der Steuer ist der Umsatz des jeweils abgelaufenen
 » Geschäftsjahres massgebend. — Warenhäuser, die
 » zugleich Zweiggeschäfte sind, haben die Zweigge-
 » schäftssteuer nicht zu leisten ; dagegen wird die Waren-
 » haussteuer vom Gesamtumsatz erhoben. »

» III. Gemeinsame Bestimmungen.

» Art. 10. — Die auf Gegenseitigkeit beruhenden
 » Unternehmungen (Konsumvereine, landwirtschaftliche
 » Vereine u. dergl.) werden von diesem Gesetze nicht
 » betroffen. »

Der regierungsrätlichen Botschaft zum Entwurf dieses
 Gesetzes und der Gesetzesberatung im Grossen Rate ist
 zu entnehmen, dass die Vorlage auf die Forderungen der
 sogenannten Kleinhandelsgeschäfte, die sich zu einem
 « Detaillistenverband » zusammengeschlossen haben, zu-
 rückgeht.

Aus der Botschaft sind folgende Stellen hervorzuheben :
 » Die Besteuerung der Warenhäuser ist in Doktrin und
 » Praxis eine vielumstrittene Frage ; sie hat ihre eifrigen
 » Befürworter und Gegner. In Frankreich durch Gesetz
 » vom 2./17. März 1791 als Mietwertsteuer eingeführt
 » und nach kurzer Unterbrechung während der Revolu-
 » tionszeit durch Gesetz vom IV. Thermidor des Jahres
 » III der Revolutionszeitrechnung und dann wieder durch

» Gesetz vom 25. April 1844 als Sonderbesteuerung
 » der « Magasins de plusieurs espèces de marchandises »
 » wieder bestätigt, machte sie ihren Weg auch durch
 » andere europäische Staaten, jedoch mit wechselndem
 » Erfolg. In England und Frankreich fasste sie keinen
 » Boden ; dagegen wurde sie gegen Ende des vorigen
 » Jahrhunderts in einigen Staaten Deutschlands, so in
 » Bayern, Preussen, Württemberg (in letzterem Staate
 » spöttisch Zwölf-Häuser-Gesetz genannt), eingeführt und
 » zwar als U m s a t z s t e u e r ; in Hamburg, Anhalt und
 » Braunschweig wurden bezügliche Gesetzesentwürfe von
 » den gesetzgebenden Behörden abgelehnt und nicht
 » wieder eingebracht. In der Schweiz hatten die Bestre-
 » bungen zur Einführung der Besteuerung der Waren-
 » häuser bis heute keinen Erfolg. Im Kanton Zürich
 » wurde der Verhandlungsgegenstand im Kantonsrate
 » anhängig gemacht, dann aber im Jahre 1913 durch
 » Botschaft und motivierten Antrag des Regierungsrates
 » wieder ab der Liste der Verhandlungsgegenstände
 » genommen, im wesentlichen mit der Begründung, dass
 » die Besteuerung der Warenhäuser nicht als ein Bedürfnis
 » empfunden werde, da die Grossbazare im wirtschaft-
 » lichen Gesellschaftskörper sogar eine nicht zu unter-
 » schätzende Funktion ausübten, indem sie namentlich
 » dem kleinen Manne, überhaupt den sogenannten untern
 » Volksschichten mit geringem wirtschaftlichem Vermö-
 » gen, Waren und Bedarfsartikel zu billigem Preise
 » anböten, deren Anschaffung in besserer Qualität und
 » in höherer Preislage diesem sonst nicht möglich wäre. —
 » Aus dem Streite über den volkswirtschaftlichen und
 » sozialen Wert oder Unwert der Warenbazare und über
 » die rechtliche Zulässigkeit der Bazarsteuer als einer
 » Spezialsteuer, scheint immerhin auf Grund
 » der selbstgemachten Erfahrungen soviel hervorzu-
 » gehen, dass die sogenannten Warenhäuser, Versand-
 » geschäfte, Zentralgeschäfte usw. und andere Gross-
 » unternehmungen in Handel und Gewerbe dazu führen

» können, die mittleren und kleinen Betriebe empfindlich
 » zu schädigen und deren Existenzmöglichkeit zu be-
 » drohen. Von diesem Gesichtspunkte aus und im Sinne
 » einer mässigen Forderung der Mittelstandspolitik und
 » gleichzeitig in Berücksichtigung eines seit Jahren und
 » Jahren immer wiederkehrenden und in Versammlungen,
 » in der Presse, in Fach- und Zeitschriften und in unab-
 » lässigen Eingaben des Detaillistenverbandes an die
 » Behörden mit Nachdruck vertretenen Postulates, sahen
 » wir uns veranlasst, die Frage der Sonderbesteuerung der
 » Grossbazare einer nähern Prüfung zu unterziehen; das
 » Resultat dieses Untersuches ist der vorliegende Ge-
 » setzesentwurf... Der Grundcharakter der Warenhäuser
 » besteht in ihrer Kapital-Konzentration, in ihrem Gross-
 » betriebe, in der gleichzeitigen Führung einer ganzen
 » Reihe verschiedener, innerlich nicht verwandter Waren-
 » gruppen und in einer eigenartigen Geschäftsführung, die
 » ihnen gegenüber den Kleinbetrieben namhafte lukra-
 » tive Vorteile bringt... Die Spezialgeschäfte beschwerten
 » sich, dass sie durch diese Warenhäuser und die von
 » ihnen befolgte Geschäftspraxis in ihrer Existenz bedroht
 » und dem finanziellen Ruin entgegengeführt werden;
 » mit Rücksicht auf die Ungleichartigkeit
 » der finanziellen Kräfte und bei der Solidität
 » ihrer Geschäftsart können sie den Wettbewerb mit den
 » Grossbazaren auf die Dauer nicht mehr aushalten...
 » Es handelt sich im Kampfe zwischen Grossbazar und
 » Spezialgeschäft um das Gedeihen eines ganzen Standes,
 » um die Selbständigkeit zahlreicher Existenzen und
 » mit Rücksicht auf die Solidarität aller Erwerbs- und
 » Volksklassen und die Allgemeinheit selbst...
 » Der Staat hat ein Interesse daran, zwischen den vielen
 » Erwerbsklassen, die auf seinem Gebiete den Waren-
 » verkehr pflegen und darin ihre Existenz suchen, ein ge-
 » wisses Gleichgewicht der Kräfte und der
 » Existenzmöglichkeit herzustellen und der Erdrückung
 » und Verödung einzelner Wirtschaftsgruppen durch

» Ueberwucherung der andern einen Halt entgegen-
 » zusetzen; hierin liegt die Begründung
 » und der Kernpunkt der Vorlage; es ist
 » freilich möglich, dass die Einführung der Warenhaus-
 » steuer den Zweck kaum voll und ganz erreichen wird;
 » allein mangels anderer Mittel zur Herstellung des
 » relativen wirtschaftlichen Ausgleiches der Handels- und
 » Gewerbetreibenden erscheint die Bazarsteuer wenig-
 » stens als ein Nothbehelf und Anfang zur
 » Heilung; von diesem Gesichtspunkte aus ist die
 » Notwendigkeit der Gesetzesnovelle gegeben...
 » Ausser der Sonderbesteuerung der eigentlichen Waren-
 » häuser ist auch eine Zweiggeschäftssteuer vorgesehen...
 » Es handelt sich hier um gewerbliche Unternehmungen,
 » welche durch Errichtung einer Mehrzahl von Zweig-
 » verkaufsstellen ihrem Geschäftsbetriebe eine ausser-
 » ordentliche Ausdehnung geben, die zu einer empfind-
 » lichen Schädigung und Bedrohung der Existenzmöglich-
 » keit der mittleren und kleinen Betriebe führen kann...
 » Die Besteuerung der Warenhäuser verfolgt einen
 » sozialpolitischen Zweck, die Unterstützung
 » des Kleingewerbes und des bedrohten Mittelstandes,
 » um sie vor Ruin und Verfall zu schützen. Die Steuer soll
 » aber keine Erdrückungs- und keine Erdröselungs-Steuer
 » gegen die Warenhäuser sein; diesen Zweck verfolgt sie
 » nicht. Nicht die Stärkung des Schwachen durch Druck
 » auf den Starken ist ihr Ziel, sondern nur die Ausschal-
 » tung der Alleinherrschaft des Grosskapitals und die
 » Beschneidung des wirtschaftlichen und sozialen Schäd-
 » lings der Mittel- und Kleinbetriebe. Sie bezweckt die
 » Verlangsamung der ungesund gewordenen Ent-
 » wicklung der Grossbetriebe und dadurch die Schaffung
 » eines gewissen Ausgleiches zwischen allen Wirt-
 » schaftgruppen und Volksteilen; das ist Aufgabe des
 » Gesetzes. »

Im Grossen Rate, dessen Verhandlungen in stenogra-
 phischer Aufnahme vorliegen, wurde der Entwurf,

ausser mit dem sozialpolitischen Zweck des Schutzes der Kleinhandelsgeschäfte, auch mit steuerpolitischen Erwägungen, der Notwendigkeit, neue Steuerquellen zu erschliessen, begründet. Der Vertreter des Regierungsrates führte unter anderem aus: « Was wollen wir mit » diesem Gesetze? Wir wollen den Schutz des Mittel- » standes; wir wollen den Schutz der vielen und vielen » kleineren, nicht bloss der kleinsten Geschäfte, gegen- » über jenen gewaltigen Unternehmungen, die in der Lage » sind, die andern Miterwerbenden zu Boden zu drücken. » Der Staat hat den Zweck, im wirtschaftlichen Leben » ausgleichend zu wirken und allen seinen Bürgern die » Existenz zu sichern, speziell auch da, wo Ueberwucherung » und eigenmächtige Uebergriffe stattfinden; da, wo der » Kleine auch nicht mehr im Schatten des Grossen ge- » deihen kann, wo er noch weiter heruntergedrückt » werden soll, muss der Staat mit seiner schützenden Hand » einsetzen und dem Kleinen gegenüber der Uebermacht » des Grossen unterstützend beistehen. Unsere Vorlage » ist daher sozialpolitischer Natur; ihr Zweck liegt bei- » nahe einzig auf diesem Gebiete... Die Vorlage hat » zweitens allerdings auch noch eine nicht ganz bedeu- » tungslose fiskalische Nebenseite... Die Frage ist nur » die: Ist diese fiskalische Seite überwuchernd, ist sie » hauptsächlich und hat sie einen prohibitiven Charakter » oder nicht?... Davon ist keine Rede... » Die Vorlage wurde namentlich von Vertretern des Mittelstandes unterstützt, deren einer, Schirmer, sich unter anderem dahin äusserte: « Die Warenhäuser existieren, weil sie » eine über das normale Mass hinausgehende Anreizung » der Kauflust des Publikums bedeuten... Auch die » Reklame, die Lockartikel, das ganze Geschäftsgebahren » dieser Warenhäuser, alles ist darauf zugeschnitten, » das Publikum anzulocken. Man muss sich deshalb » durchaus keine Gewissensbisse machen, diese Waren- » häuser besonders zur Deckung der Finanzlasten des Staa- » tes herauszuziehen... Ich bin mir bewusst, dass wegen

» dieser Steuer weder die Warenhäuser zurückgehen — » sie werden weiter bestehen! — noch der Detailhandel » einen wesentlichen Nutzen daraus ziehen wird; der » Detailhandel muss sich mehr oder weniger selbst helfen... » Bekämpft wurde die Vorlage einerseits mit der Begründung, dass der angestrebte Schutz den Detaillisten nicht nötig sei, und andererseits vom Interessenstandpunkte der Konsumenten aus — besonders von Vertretern der Arbeiterschaft —, weil die Warenhäuser eine Art Preisregulator bildeten, weil sie gewisse Bedarfsgegenstände bequemer erhältlich machten und weil überdies die vorgeschlagene Steuer doch wesentlich wieder auf die Konsumenten abgewälzt würde. Auch wurde die Verfassungsmässigkeit der Steuer bezweifelt und namentlich der Grundsatz ihrer Erhebung vom Umsatz beanstandet.

B. — Gegen den Gesetzesentwurf hat Advokat Dr. Lehmann in St. Gallen mit Eingaben vom 19. April 1919 einerseits für die Firmen « Magazine zum Globus A.-G. », Julius Brann & C^{ie} und May & C^{ie} in St. Gallen, als « Warenhäuser », und andererseits für die Firma Binder & Richi, Installationsgeschäft, und 16 Mitbeteiligte, als steuerpflichtige Inhaber von Zweigggeschäften mit Hauptsitz teils im Kanton St. Gallen, teils in andern Kantonen, rechtzeitig beim Bundesgericht staatsrechtlichen Rekurs erhoben und folgende Anträge gestellt:

a) für die Warenhäuser:

Das angefochtene Gesetz, insbesondere dessen Art. 1, sei aufzuheben; eventuell sei die Grundtaxe gemäss Art. 1 Abs. 2 auf höchstens $\frac{1}{2}$ % anzusetzen und die Zuschlagstaxe gemäss Art. 1 Abs. 3 aufzuheben, eventuell auf die Hälfte zu reduzieren und nur von den Warengruppen über die Zahl 12 hinaus zu erheben.

b) für die Inhaber von Zweigggeschäften:

Das angefochtene Gesetz, insbesondere dessen Art. 4, sei aufzuheben; eventuell sei der Steueransatz auf höchstens $\frac{1}{2}$ % anzusetzen.

Die beiden Rekurse sind wesentlich wie folgt begründet:

Das angefochtene Gesetz verletze die in Art. 31 BV und Art. 27 st. gall. KV gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit; es bedeute eine unzulässige Erschwerung eines an und für sich erlaubten gewerblichen Aktes, des Warenhausbetriebes. Die Kantonsverfassung sehe allerdings gesetzliche Massnahmen vor, « um einem unreellen und gemeinschädlichen Geschäftsverkehre wirksam zu begegnen ». Ein Beweis dafür, dass der Warenhausbetrieb, speziell im Kanton St. Gallen, ein unreeller sei, sei jedoch nicht erbracht. Um einem allfälligen unreellen Geschäftsbetriebe vorzubeugen, habe der Kanton St. Gallen übrigens das Gesetz über den Marktverkehr und das Hausieren vom 17. Mai 1887 mit Nachtrag vom 23. November 1894. Und dass der Warenhausbetrieb kein gemeinschädlicher sei, sondern im Gegenteil, und zwar heute mehr als je, der grossen Masse des Volkes wirtschaftliche Vorteile sichere, sei unbestreitbar und insbesondere von den Behörden des Kantons Zürich seinerzeit unverhohlen zugegeben worden. Das Gesetz wolle einfach den Normalbetrieb der Warenhäuser treffen. Dieser sei aber aus allgemein rechtlichen oder polizeilichen Gründen nicht zu beanstanden und dürfe deshalb auch nicht auf dem Umwege einer Sondersteuer beeinträchtigt werden. Die verfassungswidrige Tendenz des Gesetzes, die freie Konkurrenz auf dem Gebiete des Kleinverkaufs von Waren zugunsten der sog. Detaillisten einzuschränken, liege offen zutage. Zudem seien die dann vorgesehenen Steuern so geartet und bemessen, dass sie (wie näher darzulegen versucht wird) die Erzielung eines billigen Geschäftsertragnisses verunmöglichen, also prohibitiv wirken würden.....

Ferner verletze das angefochtene Gesetz auch den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz nach Art. 4 BV. Die Warenhäuser, die Kleinverkaufsgeschäfte mit Zweiggeschäften und die sog. Detaillisten gehörten der gleichen Berufsgruppe, dem Betrieb des Kleinverkaufs von Ware in Ladenlokalen, an. Dass die Warenhäuser regelmässig

mehrere Warengruppen führten, die Detaillisten nicht immer, und dass die Unternehmungen mit Zweiggeschäften im Gegensatz zu den Detaillisten ihren Betrieb auf mehrere Verkaufsstellen verteilt hätten, berühre das Wesen des Gewerbes nicht und dürfe daher nicht als Kriterium für eine grundsätzlich verschiedene Besteuerung verwendet werden, abgesehen davon, dass speziell die Voraussetzungen der Zweiggeschäftssteuer im Gesetze durchaus unklar geregelt seien. Wenn es richtig sei, dass die Betriebsformen der Warenhäuser und Unternehmungen mit Zweiggeschäften einen höheren Geschäftsertrag sicherten, so werde dieser schon durch die normalen Steuern, insbesondere durch die intensive Progression des st. gallischen Steuerrechts, genügend erfasst. Eine offenkundige Rechtsungleichheit schaffe das Gesetz speziell noch durch die Bestimmung des Art. 10, wonach die auf Gegenseitigkeit beruhenden Unternehmungen, mögen sie auch Warenhäuser oder Zweiggeschäfte betreiben, von der Sonderbesteuerung ausgenommen seien. Diese Ausnahme sei nur gemacht worden, um der Gesetzesvorlage die Gegnerschaft der Mitglieder der Konsumvereine und ähnlicher Genossenschaften (wie der christlich-sozialen « Concordia » mit Hauptsitz in Zürich und zahlreichen Filialen im Kanton St. Gallen) zu ersparen, da sie sonst sicherlich Schiffbruch gelitten hätte.

C. — Als verfassungsmässiger Vertreter des Kantons hat der Regierungsrat von St. Gallen Abweisung der beiden Rekurse beantragt. Er verweist auf die in seiner Botschaft und in der grossrätlichen Beratung entwickelten Gründe sozialpolitischer und steuerpolitischer Natur für den Gesetzeserlass, und führt gegenüber den rechtlichen Argumenten der Rekurrenten wesentlich aus: Bei der Auslegung des Art. 31 BV, der die Besteuerung des Gewerbebetriebes unter Wahrung allerdings des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit in litt. e ausdrücklich vorbehalte, sei zu beachten, dass die Steuergesetzgebung

der Kantone (wie übrigens auch des Bundes) jetzt ganz andere Wege einschlagen müsse, als in früheren Zeiten. Die Bedürfnisse der steuerberechtigten Gemeinwesen hätten sich gewaltig gesteigert und nötigten immer mehr, nach neuen Steuereinnahmen zu suchen. Hieran dürfe die Gesetzgebung der Kantone nicht durch eine falsche oder auch nur engherzige Auslegung des Verfassungsrechts gehindert werden. Uebrigens habe das Bundesgericht den Art. 31 BV bisher nicht engherzig ausgelegt, sondern erklärt, dass eine Steuer nur dann gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verstosse, wenn sie so hoch bemessen sei, dass ihre Erhebung « jede Rentabilität und damit die wirtschaftliche Existenzmöglichkeit des betreffenden Unternehmens ausschliesse » (AS 39 I S. 564, i. S. Meier gegen Aargau), oder dass durch die Steuer « für das betreffende Gewerbe die Realisierung eines angemessenen Geschäftsgewinnes allgemein verunmöglicht und so dessen Ausübung in Frage gestellt oder zum mindesten wesentlich erschwert würde » (AS 43 I S. 257, i. S. Karg gegen Luzern). Es sei aber keine Rede davon, dass das angefochtene Gesetz oder einzelne Artikel desselben diesen Auslegungsgrundsätzen widersprächen; denn die fraglichen Umsatzsteuern hätten an sich und in den festgesetzten Beträgen die vom Bundesgericht umschriebene Wirkung offenbar nicht. Der Art. 27 st. gall. KV sodann garantiere die Freiheit von Handel und Gewerbe nur im Umfange der Bundesverfassung. Endlich sei auch Art. 4 BV nicht verletzt. Die Gleichheit vor dem Gesetze sei von jeher nur in dem relativen Sinne verstanden worden, dass sie mit Erfolg bloss angerufen werden könne im Falle ungleicher Behandlung bei vollständig gleichen tatsächlichen Verhältnissen. Ein solcher Fall liege jedoch hier nicht vor; denn die Gründe, aus denen die Warenhäuser und die Zweigverkaufsgeschäfte der besonderen Besteuerung unterstellt worden seien, träfen bei den einfachen Detailgeschäften eben nicht zu. Warenhäuser und Zweigverkaufsgeschäfte stellten

aussergewöhnlich kapitalkräftige, stark frequentierte und daher besonders rentable Unternehmungen dar, die wegen ihrer aussergewöhnlichen Ausdehnung, sei es zufolge vieler, zweckmässig mit einander verbundener Verkaufslokalitäten eines einheitlichen Baues, sei es zufolge einer mehr oder weniger grossen Zahl von örtlich getrennten, aber für Rechnung eines Gesamtunternehmens arbeitenden Verkaufsstellen, den einfachen Detaillistenbetrieben, die früher und auch heute noch die Regel bildeten, in hohem Grade gefährlich seien. Speziell auch durch Art. 10 des Gesetzes werde keine Ungleichheit geschaffen, weil ja die Sonderbesteuerung sich « nur gegen ausgesprochene Spekulationsbetriebe und aussergewöhnliche Betriebsformen » richte, während die dort ausgenommenen Geschäftsbetriebe in gewissem Sinne einen gemeinnützigen Charakter hätten und auch gewissen Berufsständen wesentlich dienten. Die Garantie der Rechtsgleichheit schütze nur vor willkürlich ausnahmsweiser Behandlung; um einen Akt willkürlicher Ausnahmegesetzgebung aber handle es sich hier keineswegs.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Der Art. 31 BV, neben dem der darauf Bezug nehmende Art. 27 st. gall. KV keine selbständige Bedeutung hat (vergl. AS 38 I S. 71 f.), steht mit seiner Gewährleistung der « Freiheit des Handels und der Gewerbe » auf dem Boden des wirtschaftlichen Systems der freien Konkurrenz. Von dem Gedanken getragen, dass grundsätzlich die freie Entfaltung der individuellen wirtschaftlichen Kräfte und der sich daraus ergebende Wettbewerb aus dem Gesichtspunkte der allgemeinen Volkswohlfahrt die zweckmässigste Ordnung des Wirtschaftslebens darstellt, gewährt er dem Einzelnen als persönliches Freiheitsrecht die Befugnis, seine persönlichen Fähigkeiten und materiellen Mittel auf dem wirtschaftlichen Gebiete ungehindert zur Geltung zu bringen, soweit diese Betätigung nicht gegen die höheren Inte-

ressen der Volksgemeinschaft verstösst. Eine staatliche Regelung des Handels- und Gewerbebetriebes darf daher nur zur Wahrung dieser Allgemeininteressen, des öffentlichen Wohles, erfolgen, sei es, dass die freie Konkurrenz selbst gegenüber sie gefährdenden privaten Monopolisierungsbestrebungen (im Gegensatz zu den im öffentlichen Interesse eingeführten staatlichen Monopolen) gesichert, sei es, dass gemeinschädlichen Missbräuchen der wirtschaftlichen Freiheit entgegengetreten werden muss. Niemals aber darf das freie Spiel des individuellen Wettbewerbs, soweit dieser seiner Art nach aus öffentlichen Interessen nicht zu beanstanden ist, durch staatliche Massnahmen gestört werden. Was speziell die Besteuerung von Handel und Gewerbe betrifft, sind, wie die Praxis schon längst festgestellt hat, gemäss Art. 31 litt. e auch Sondersteuern, die nur den Handel- und Gewerbetreibenden als solchen auferlegt werden, zulässig, sofern sie nicht nach der Art ihrer internen Verlegung in das freie Spiel des Wettbewerbs aus andern Gründen, als solchen des Gemeinwohls und der öffentlichen Ordnung, insbesondere der Gewerbepolizei, eingreifen und überdies nicht durch ihre Höhe den damit belasteten Handels- und Gewerbebetrieb praktisch überhaupt verunmöglichen, also in diesem Sinne prohibitiv wirken würden. Grundsätzlich verfassungswidrig sind somit Steuern, die unter konkurrierenden Handels- und Gewerbetreibenden Ungleichheiten schaffen, durch die das System der freien Konkurrenz ohne rechtmässigen Grund berührt wird; denn solche Steuern beeinträchtigen, entgegen dem Vorbehalt in Art. 31 litt. e, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit in seiner erörterten Bedeutung.

2. — Die hier in Frage stehende st. gallische Sonderbesteuerung der « Warenhäuser » und « Zweigggeschäfte » betrifft gewisse Erscheinungsformen der Warenabgabe für den Konsum, des sog. Kleinverkaufs, die sich in

neuerer Zeit aus der Zusammenfassung der wirtschaftlichen Kräfte in finanzieller und technischer Hinsicht herausgebildet haben. Als Kriterium der Steuerpflicht werden behandelt: einerseits der Kleinverkauf von Waren, die mehr als 8 von den im Gesetze unterschiedenen 24 Warengruppen angehören, bei einem Jahresumsatz, im Sinne der Bruttoeinnahme aus diesem gesamten Warenverkauf, von mehr als 200,000 Fr. (« Warenhaussteuer »), und andererseits der Kleinverkauf von beliebigen Waren durch eine Unternehmung, die neben einem Hauptgeschäft mehrere Zweigggeschäfte hat, bei einem Gesamtjahresumsatz von über 100,000 Fr. (« Zweigggeschäftssteuer »). Dieser Steuererlass verfolgt, wie aus der Botschaft des Regierungsrates zum Gesetzesentwurf und aus den Verhandlungen des Grossen Rates über die Vorlage hervorgeht, neben dem mehr beiläufig nur erwähnten fiskalischen Zweck der Erschliessung neuer Steuerquellen für die heutigen Geldbedürfnisse des Staates, in erster Linie den wirtschafts- und sozialpolitischen Zweck des Schutzes der nicht unter die gesetzliche Umschreibung der Steuerpflicht fallenden gewöhnlichen Kleinverkäufer, der sogenannten Detaillisten oder Inhaber von Spezialgeschäften, vor der Konkurrenz der steuerpflichtigen sogenannten Grossunternehmungen. Es handelt sich also zugeständenermassen darum, die freie Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte dieser Grossunternehmungen zum Vorteil der kleineren oder wenigstens einfacher organisierten Unternehmungen des gleichen Handelszweiges, nämlich des Warenkleinverkaufs, durch eine finanzielle Sonderbelastung zu hemmen, d. h. um einen offenkundigen und zielbewussten Eingriff in das freie Spiel des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Dabei stützt sich diese Besteuerung nicht etwa darauf, dass die Erscheinungsformen des Geschäftsbetriebes der Warenhäuser und Zweigggeschäfte an sich den Allgemeininteressen der Bevölkerung widersprechen; gegenteils

ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes, dass diese bequeme Art des Warenangebotes im Interesse weiter Kreise der Konsumenten liegt. Jene Grossunternehmungen des Kleinverkaufes werden vielmehr ausschliesslich im besondern Interesse der gewöhnlichen Kleinverkäufer, zum Zwecke der Herabsetzung ihrer Konkurrenzfähigkeit diesen gegenüber, mit den fraglichen Sondersteuern belastet. Die Zulässigkeit dieser Massnahme vor Art. 31 litt. c BV könnte nach der vorstehenden allgemeinen Erwägung nur in Frage kommen, falls anzunehmen wäre, dass wirklich, wie der Regierungsrat mit den interessierten Kleinverkäufern behauptet, der Stand dieser letztern durch die schrankenlose, wenn auch an sich rechtmässige Konkurrenz der Grossunternehmungen zugrunde gerichtet würde und hieraus indirekt nachteilige Folgen für das gesamte Wirtschaftsleben entstanden. Diese Behauptung steht aber völlig beweislos da. Insbesondere liegt keinerlei statistisches Material vor, aus dem auf den Rückgang der gewöhnlichen Kleinverkaufsgeschäfte zufolge des Aufkommens der bekämpften Grossunternehmungen geschlossen werden könnte. Vielmehr ist in einer von den Rekurrenten beigebrachten Eingabe, welche die « Grands Magasins Jelmoli S. A. » in Zürich im Mai 1914 gegen das damalige Projekt einer zürcherischen Warenhaussteuer an den Kantonsrat gerichtet hat, statistisch dargelegt, dass in den Jahren 1895 bis 1913 die Kleinverkaufsgeschäfte in Zürich (das für Grossunternehmungen wohl eher günstigere Verhältnisse aufweisen dürfte, als St. Gallen) im Konkurrenzkampf mit den Warenhäusern nicht zurückgegangen sind, sondern im ganzen und in der Mehrzahl der Branchen mit der Bevölkerungszunahme mindestens Schritt gehalten haben. Die gleiche, noch allgemeiner gehaltene Feststellung findet sich auch im Bericht des zürcherischen Regierungsrates an den Kantonsrat über die Besteuerung der Warenhäuser vom 15. Juli 1914 (S. 3, 4 und 6).

Uebrigens wird die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit einer solchen Steuer durch die anderweitige praktische Erfahrung widerlegt (vergl. aus der einschlägigen Literatur z. B. B. FUISTING, Grundzüge der Steuerlehre, S. 340; MAX v. HECKEL, Das Problem der Warenhäuser und der Warenhaussteuer [Bd. VIII, Heft 3 des Jahrbuchs der « Gehe-Stiftung » in Dresden], S. 43 ff.; JOH. STEINDAMM, Die Besteuerung der Warenhäuser [Heft XXI der von Dr. E. Ebering veröffentlichten « Rechts- und staatswirtschaftlichen Studien »], S. 7 ff.; TH. VON EHEBERG, Finanzwissenschaft, 12. Aufl., S. 261; EMIL LEICHT, Die Warenhäuser, in der von Reichesberg herausgegebenen Halbmonatsschrift « Schweizerische Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik », 1915, I S. 245). So hat denn auch in den Verhandlungen des st. gallischen Kantonsrates der Vertreter der Detaillisten, Schirmer, selber erklärt, der Detailhandel werde aus den vorgeschlagenen Steuern keinen wesentlichen Nutzen ziehen.

Erweisen sich demnach die streitigen Steuern als vor Art. 31 BV grundsätzlich unhaltbar, so ist das angefochtene Gesetz schon aus diesem Grunde aufzuheben und braucht deshalb auf eine Erörterung der weitem Rekursstandpunkte nicht mehr eingetreten zu werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

In Gutheissung der Rekurse wird das vom Grossen Rat des Kantons St. Gallen am 19. Februar 1919 erlassene Gesetz über die Sonderbesteuerung der Warenhäuser und der Zweigverkaufsgeschäfte aufgehoben.