

**54. Urteil vom 29. Dezember 1922 i. S. Morandini & C^{ie}
gegen Luzern, Erziehungsrat und Regierungsrat.**

Willkür liegend in der grundsätzlichen Verweigerung der Zulassung von Jugendvorstellungen in den Lichtspieltheatern, während das einschlägige kantonale Gesetz die Jugendlichen nur von den gewöhnlichen Vorstellungen überhaupt ausschliesst, Sondervorstellungen für solche auf Grund einzuholender Bewilligung der Erziehungsbehörde unter den zum Schutze der Jugend nötigen Kautelen dagegen gestattet.

A. — § 17 des luzernischen Gesetzes betreffend das Lichtspielwesen und Massnahmen gegen die Schundliteratur vom 15. Mai 1917 lautet:

«Jugendlichen Personen, welche das achtzehnte Altersjahr noch nicht vollendet haben, ist auch in Begleitung erwachsener Angehöriger oder anderer erwachsener Personen der Besuch der ständigen oder wandernden Lichtspieltheater oder anderer Unternehmungen, welche gewerbmässig Lichtspielaufführungen veranstalten, verboten. Die Inhaber derartiger Betriebe dürfen die genannten jugendlichen Personen zu den Vorstellungen nicht zulassen.

Ausgenommen von diesem Verbote sind besondere Vorstellungen für Jugendliche, welche von den Inhabern der Lichtspieltheater mit Bewilligung des Erziehungsrates veranstaltet werden können. Der Erziehungsrat erlässt die zum Schutze der Jugend als geboten erscheinenden Vorschriften unter Vorbehalt der regierungsrätlichen Genehmigung.»

Die Vollziehungsverordnung des Regierungsrates vom 16. Februar 1916 bestimmt hiezu:

« § 31. Der Inhaber eines Lichtspieltheaters, welcher Vorstellungen für Personen unter achtzehn Jahren veranstalten will, hat mindestens vier Tage vorher die Bewilligung des Erziehungsrates einzuholen.

Er hat seinem Gesuche ein Programm der Vorstel-

lungen beizulegen und sich darüber auszuweisen, dass die einzelnen Stücke des Programms die Genehmigung der kantonalen Filmkommission erhalten haben.

Der Erziehungsrat prüft das Gesuch in bezug auf die vorzuführenden Bilder, ihre Titel, Texte und die Reklamebilder; er wird, wo dies zweckmässig erscheint, anordnen, dass das Programm vor der Bewilligung ihm vorgeführt werde. Er wird vor seinem Entscheide den Präsidenten der Schulpflege über die Zweckmässigkeit der Vorführung einvernehmen.»

« § 32. Die Erlaubnis zur Aufführung wird nur erteilt, wenn die Vorstellung für jugendliche Personen geeignet erscheint.

Der Erziehungsrat wird dafür sorgen, dass die Zahl der Jugendvorstellungen sich in mässigen Schranken hält.

Jugendvorstellungen müssen abends sieben Uhr beendigt sein.»

B. — Die Rekurrentin Firma Morandini & C^{ie} ist Inhaberin eines konzessionierten ständigen Lichtspieltheaters an der Pilatusstrasse in Luzern. Sie hatte schon im Frühjahr 1922 zweimal an den Erziehungsrat das Gesuch gestellt, eine Anzahl Jugendvorstellungen veranstalten zu dürfen, an denen der Film « Joseph und seine Brüder » (in Ägypten) aufgeführt werden sollte, beide Male aber einen ablehnenden Bescheid erhalten. Nachdem dann inzwischen die Firma Burkhardt-Film die Erlaubnis zur Vorführung des Films « Die Erschaffung der Welt » anlässlich des eidgenössischen Sängersfests in der Sängersfesthalle mit Zutritt Jugendlicher erhalten hatte, erneuerte die Rekurrentin am 24. Juli ihr Begehren. Am 4. August teilte ihr der Erziehungsrat indessen mit, dass er an seinem früheren Beschlusse festhalte. « Wie wir schon unterm 11. April abhin betont haben, sind wir grundsätzliche Gegner des Kinobesuches seitens der Schulpflege. Von diesem Grundsatz bringt uns kein Filmtitel und keine Empfehlung ab. Wenn wir ausnahms-

weise einer Filmaufführung in einem Lokale, das nicht für regelmässige Kinovorstellungen bestimmt ist, zustimmten, so bedeutet dies keineswegs ein Abgehen von unserer Praxis.»

Eine Beschwerde der Firma Morandini & C^{ie} wies der Regierungsrat des Kantons Luzern mit Entscheid vom 9. zugest. 29. September 1921 ab. Er stellte zunächst fest, dass der Erziehungsrat über die Bewilligung von Jugendvorstellungen abschliessend entscheide und ein Rekurs gegen seinen Entscheid im Lichtspielgesetz nicht vorgesehen sei. Es könne daher höchstens die Aufsichtsbeschwerde nach § 180 des Erziehungsgesetzes in Betracht kommen. Ein Einschreiten des Regierungsrates in diesem Verfahren wäre aber nur im Falle der Willkür möglich. Nun wende die Erziehungsbehörde den § 17 des Gesetzes und die dazu gehörenden Ausführungsbestimmungen allerdings sehr einschränkend an. Doch liessen sich dafür triftige Gründe anführen. Der Kinobesuch sei für die moralische Entwicklung vieler jüngerer Personen und zwar auch im Alter über 18 Jahren von unheilvollem Einflusse. Wenn der Erziehungsrat sich bestrebe den Jugendlichen den Weg zum Kino nach Möglichkeit zu erschweren, so entspreche dies der ganzen Tendenz des Gesetzes. Eine willkürliche Anwendung desselben liege daher nicht vor. Sie sei auch in der Bewilligung einer Jugendaufführung in der Luzerner Festhütte nicht zu erblicken: es ergebe sich daraus einmal, dass der Erziehungsrat Jugendvorstellungen in beschränktem Masse zulasse, andererseits, dass er in wirksamer Weise die Absicht verfolge, die Jugendlichen vom Besuche der eigentlichen Lichtspieltheater fernzuhalten.

C. — Am 21. November 1922 hat darauf die Firma Morandini & C^{ie} den staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht wegen Rechtsverweigerung (Missachtung klaren Rechtes) und Verletzung der Gewerbefreiheit ergriffen. Der Film « Joseph und seine Brüder » habe

schon im Jahre 1920 die Kontrolle durch die luzernische Filmkommission bestanden und vom Kontrollbeamten das Zeugnis erhalten, dass er « wegen seiner hervorragenden technischen u. künstlerischen Eigenschaften und in seinem Inhalt sich wesentlich an die Bibel anlehnend auch zur Vorführung in eigentlichen Jugendvorstellungen wärmstens empfohlen werden könne. » Im gleichen Sinne hatten sich Persönlichkeiten, denen auf diesem Gebiete ein massgebendes Urteil zukomme, so u. a. der Erzbischof von Mailand und die kantonalen Zeitungen jeder Richtung ausgesprochen. Indem der Erziehungsrat nicht aus einem der in § 17 des Lichtspielgesetzes und §§ 31 u. 32 Vollziehungsverordnung vorgesehenen Gründe, sondern einfach deshalb, weil er « grundsätzlicher Gegner des Besuches der Lichtspieltheater durch die Jugend » sei, die Erlaubnis zur Vorführung verweigere, handle er offenbar gesetzwidrig und willkürlich, und den Regierungsrat, der diesen Entscheid gedeckt habe, treffe der gleiche Vorwurf. Das Gesetz sehe sogar gerade die Bewilligung von Jugendvorstellungen nur zu Gunsten der konzessionierten Lichtspieltheater und nicht irgend einer Person vor, die sich einen Projektionsapparat miete und damit Wander- oder Gelegenheitsvorstellungen in Räumen gebe, für welche die den Lichtspieltheatern zum Schutze der Besucher gemachten bau- und feuerpolizeilichen Auflagen nicht gelten und die in dieser Hinsicht keinerlei Sicherheit bieten. Durch die Zulassung von Jugendaufführungen in solchen Räumen und ihr Verbot in den eigentlichen Lichtspieltheatern werde daher der Wille des Gesetzes ins Gegenteil verkehrt.

Die Beschwerdebegehren lauten:

1. Der Entscheid des Regierungsrates vom 4. August betreffend das Gesuch der Rekurrentin vom 24. Juli sei aufzuheben.

2. Der in diesem Entscheid und im Entscheid des Regierungsrates vom 9. September eingekommene

Standpunkt « hinsichtlich der Handhabung des § 17 des Lichtspielgesetzes und der §§ 31 u. 32 der Vollziehungsverordnung dazu » sei als willkürlich zu erklären und es seien die beiden Behörden anzuhalten, diese Praxis aufzugeben.

3. Der Erziehungsrat habe der Rekurrentin die Auf-führung des Filmwerkes « Joseph » als Jugendvorstellung während acht Tagen zu bewilligen.

4. Er sei anzuhalten, in Zukunft Jugendvorstellungen im Sinne der angerufenen Erlasse nur noch den Lichtspieltheaterbesitzern zu gestatten.

D. — Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat Abweisung des Rekurses beantragt. Er verweist auf die Begründung seines Entscheides vom 9. September und fügt bei : Die sittlichen Gefahren des Kinobesuches für die Jugend könnten durch die Filmzensur wohl gemildert, aber nicht beseitigt werden. Es sei daher kein Fanatismus, wenn die Erziehungsbehörden den Jugendlichen das Aufsuchen des Kinos möglichst erschweren. Offenbar mache die Rekurrentin auch nicht wegen des geringen Gewinns, der ihr durch die Abweisung ihres Gesuchs entgehe, so grosse Anstrengungen um dessen Zulassung zu erkämpfen, sondern weil sie die erzieherische Wirkung der angefochtenen Praxis für das spätere Verhalten der Jugendlichen dem Kino gegenüber fürchte. Auf alle Fälle müsste dem Erziehungsrat die Möglichkeit vorbehalten werden, den Film Josef noch zu prüfen : die vorgelegten günstigen Zeugnisse könnten nicht ohne weiteres massgebend sein, zumal man nicht wisse, in welchem Umfang der gleiche Film an anderen Orten aufgeführt worden sei. Auch könne keine Rede davon sein, die Vorführung für acht Tage zu bewilligen, und dazu noch ohne Einschränkung hinsichtlich des Alters der Besucher. Erhielte die Rekurrentin eine so weitgehende Erlaubnis, so müsste sie auch den Inhabern der anderen fünf konzessionierten Lichtspieltheater in der Stadt eingeräumt werden, was offenbar zu weit führen würde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Die Rekurrentin ist als Inhaberin eines nach Art. 31 BV grundsätzlich freien Gewerbebetriebes zum staatsrechtlichen Rekurse gegen polizeiliche Einschränkungen, wie die hier in Frage stehende, welche ihr in der Ausübung ihres Gewerbes auferlegt werden, entgegen den in der Beschwerdeantwort geäusserten Zweifeln ohne Frage legitimiert. Ob daneben ein Beschwerderecht auch den Eltern zukäme, « deren Kindern der Zutritt zu Lichtspielaufführungen verwehrt wird », ist unerheblich.

2. — Gegenstand der Prüfung kann hiebei immerhin nur sein, ob der Rekurrentin die Bewilligung zu den von ihr nachgesuchten Jugendvorstellungen ohne offenbare Missachtung des kantonalen Gesetzesrechts und Verletzung von Art. 31 BV aus den Gründen versagt werden durfte, wie sie in den angefochtenen Entscheidungen des Erziehungsrats und des Regierungsrats angeführt sind. Die Frage, ob allenfalls das Gesuch aus anderen Gründen abgewiesen werden könnte, muss offen bleiben. Auch verkennt die Rekurrentin das Wesen des Rechtsmittels des staatsrechtlichen Rekurses, wenn sie bei diesem Anlasse die weitere Feststellung begehrt, dass Jugendvorstellungen künftig nur noch den Inhabern konzessionierter Lichtspieltheater und nicht anderen Unternehmern und Personen gestattet werden dürfen. Ein Entscheid darüber, ob sich aus dem Gesetze eine entsprechende Beschränkung herleiten lasse, könnte nur im Anschluss an die einer solchen anderen Person tatsächlich erteilte konkrete Bewilligung erwirkt werden, wobei dahingestellt bleiben mag, ob die Rekurrentin zu deren Anfechtung befugt wäre. Die heute allein in Betracht kommenden Entscheide vom 4. August und 9. September 1922 beziehen sich aber ausschliesslich auf die Abweisung des von der Rekurrentin gestellten Gesuches um Bewilligung von Jugendvorstellungen.

3. — § 17 des kantonalen Gesetzes vom 15. Mai 1917 schliesst die Jugendlichen bis zum vollendeten achtzehnten Altersjahre nur vom Besuche der, gewöhnlichen (gewerbmässigen) Lichtbilderaufführungen aus. Er gestattet dagegen und zwar ausdrücklich auch den Inhabern der Lichtspieltheater die Veranstaltung besonderer Jugendvorstellungen, indem er bestimmt, dass solche mit Bewilligung des Erziehungsrates unter den zum Schutze der Jugend nötigen, vom Erziehungsrate festzusetzenden Einschränkungen abgehalten werden können. Auf demselben Boden steht die regierungsrätliche Vollziehungsverordnung, die in § 31 zunächst die formellen Erfordernisse umschreibt, die vom Inhaber eines Lichtspieltheaters bei einem derartigen Gesuche zu erfüllen sind, um dann in § 32 die materiellen Bedingungen aufzuzählen, von denen die Bewilligung abhängig gemacht werden soll. Der Wortlaut des Gesetzes ist denn auch in dieser Beziehung so klar, dass eine andere Vollziehungsvorschrift, welche darauf gegangen wäre, die Inhaber der Lichtspieltheater von der Veranstaltung solcher Vorstellungen überhaupt auszuschliessen, als offener Widerspruch zum Gesetz und Übergriff der vollziehenden in das Gebiet der gesetzlichen Gewalt hätte angesehen werden müssen. Dem Erziehungsrate steht es demnach frei, an den Inhalt des Programms strenge Anforderungen zu stellen und auch Filme, die an sich nach den allgemeinen Normen des § 27 des Gesetzes nicht zu beanstanden wären, dennoch auszuschliessen, wenn sie aus erzieherischen Gründen für den besonderen Zweck der Vorführung an Jugendliche nicht geeignet sind. Er kann ferner die Zahl der Vorstellungen, die in einem Betriebe und am betreffenden Orte überhaupt stattfinden dürfen, in weitgehendem Masse beschränken, wobei allerdings im Interesse der Rechtsgleichheit die einzelnen Unternehmungen grundsätzlich auf gleiche Stufe werden gestellt werden müssen und nicht einem Betriebe die

Bewilligung zu einer bestimmten Aufführung wird versagt werden dürfen, weil in anderen vorher schon eine genügende Anzahl von Jugendvorstellungen stattgefunden habe. Endlich wird, wie dies § 32 Abs. 3 der Verordnung vorsieht, auch die Dauer der Vorstellung beschränkt und verlangt werden dürfen, dass sie sich nicht in den Abend hinein erstreckt. Dagegen geht es schlechterdings nicht an, das an sich den formellen Erfordernissen des Gesetzes entsprechende Gesuch eines Lichtspieltheaterinhabers ohne Prüfung des Vorstellungsgegenstandes u. s. w. einfach deshalb abzulehnen, weil Jugendvorstellungen in den eigentlichen Lichtspieltheatern überhaupt nicht gestattet werden.

Ob sich hinlängliche sachliche Gründe für ein solches gänzlich Verbot des Besuchs der Lichtspieltheater durch die Jugend geltend machen liessen, um es als verfassungsrechtlich zulässig erscheinen zu lassen, ist nicht zu untersuchen. Selbst wenn es der Fall wäre, kann darauf solange nichts ankommen, als das kantonale Gesetz auf einem anderen Boden steht und die Jugendlichen vom Zutritt zu diesen Betrieben nicht schlechthin ausschliesst, sondern ihn nur auf bestimmte besonders für sie veranstaltete Vorstellungen mit eigens ausgewähltem Programm und in begrenzter Zahl beschränkt. An diese Regelung ist, solange sie nicht durch Revision des Gesetzes selbst abgeändert wird, die Vollziehungsbehörde auf alle Fälle gebunden und kann sie nicht, ohne sich der Verletzung klaren Rechts und damit der Willkür schuldig zu machen, auf dem Wege der administrativen Praxis durch eine andere ersetzen, welche auf der entgegengesetzten Voraussetzung des Ausschlusses der Jugend von den Lichtspieltheatern schlechthin beruht.

Der Rekurs ist deshalb in dem Sinne gutzuheissen, dass der Rekurrentin die nachgesuchte Bewilligung nicht überhaupt von vorneherein, sondern nur dann versagt werden darf, wenn sich dies aus einem der

oben umschriebenen, in § 32 der Vollziehungsverordnung aufgeführten Gründe rechtfertigen sollte.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und es werden die angefochtenen Entscheide des Erziehungsrates und des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 4. August und 9. September 1922 aufgehoben.

III. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

55. Urteil vom 15. Dezember 1922

i. S. Frei gegen St. Gallen.

A r t. 45 B V. Die Niederlassung darf nicht wegen Entziehung der bürgerlichen Ehren und Rechte infolge blosser fruchtloser Pfändung oder — in Kantonen, wo die Armenpflege der Heimatgemeinde obliegt — wegen Unterstützungsbedürftigkeit oder deswegen verweigert werden, weil die in Frage stehende Person von der bisherigen Wohngemeinde unter Zusicherung der Arbeitslosenunterstützung für die in der neuen bestehende Karenzzeit abgeschoben worden ist.

A. — Der Rekurrent, Bürger von Mogelsberg, wohnte früher in Walzenhausen und erhielt dort die Arbeitslosenunterstützung. Er zog dann nach St. Margrethen, nachdem ihm der Gemeinderat von Walzenhausen versprochen hatte, die Unterstützung weiter zu gewähren, solange er sie am neuen Aufenthaltsort noch nicht erhalte. Der Gemeinderat von St. Margrethen verweigerte ihm aber die Niederlassung, und eine hiegegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons St. Gallen am 1. September 1922 mit folgender Begründung ab :

« Gemäss Art. 45 der Bundesverfassung hat jeder Schweizer das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt. Dieser Grundsatz erfährt aber durch die nachfolgenden Bestimmungen dieses Artikels gewisse Einschränkungen, so unter anderm dadurch, dass demjenigen, der der öffentlichen Wohltätigkeit des neuen Wohnortes zur Last fällt, die Niederlassungsbewilligung wiederum entzogen werden kann. Aus demselben Grunde kann dem Niederlassungskanton vernünftigerweise nicht das Recht bestritten werden, die Niederlassung zu verweigern, wenn es klar auf der Hand liegt, dass der Einziehende auf fremde Unterstützung angewiesen ist (BURCKHARDT, Kommentar, Seite 413). Nun geht aus den Vorlagen hervor, dass Jakob Frei nicht in der Lage ist, sich und seine Familie ohne fremde Hülfe in St. Margrethen durchzubringen, ansonst seine frühere Wohngemeinde ihm nicht noch während der Karenzzeit die Arbeitslosenunterstützung zukommen lassen müsste. Nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen genügt nun aber diese Unterstützung nicht, um Jakob Frei die Niederlassung in St. Margrethen zu bewilligen, weil Arbeitslosenunterstützungen während der Karenzzeit in diesem Sinne unzulässig sind und weil eine solche Zahlung nur eine zeitlich beschränkte ist, da angenommen werden muss, dass mit dem Ablauf der Karenzzeit diese Unterstützung in Wegfall kommt. Anders würde die Sache liegen, wenn Walzenhausen gemäss Art. 9 des Bundesratsbeschlusses betreffend Arbeitslosenunterstützung dauernd einen Zuschlag zu dem für Frei nicht ausreichenden Verdienste bewilligt hätte. Dies im Zusammenhang mit den frühern fruchtlosen Betreibungen lässt die angefochtene Niederlassungsverweigerung durch die Gemeinde St. Margrethen aus armenrechtlichen Gründen begründet erscheinen. »

B. — Gegen diesen Entscheid hat Frei am 20. Oktober