

BGE 38 I 523

Bundesgericht (BGE), 1912-10-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_38_I_523

FR: ATF 38 I 523

IT: DTF 38 I 523

Volltext

85. Arteil vom 31. Oktober 1912 in Sachen Meyer-Guggenbühl und Genossen gegen Stadtrat Luzern. Begriff der « kantonalen » Verfügungen und Erlasse (Art. 178 Ziff. 1 OG). — In Art. 10 luz. StV ist unter dem « Gesetz », dem die Aufstellung von Bestimmungen über die durch das allgemeine Wohl erforderten Beschränkungen der Handels- und Gewerbeausübung vorbehalten ist, das Gesetz in materiellem Sinne verstanden, das auch « Rechtsverordnungen » umfasst. Danach ist zulässig die verordnungsmässige Auflage einer « Gebühr » für die Aufsichtigung des Betriebes der Kinematographen in feuer- und sittenpolizeilicher Hinsicht. Zuständigkeit des Stadtrates von Luzern zum Erlass einer solchen Verordnung für das Gebiet der Stadtgemeinde; rechtliche Natur jener Abgabe als « Gebühr ». Zulässigkeit dieser « Gebühr », grundsätzlich und ihrer Höhe nach, vor Art. 31 lit. e und Art. 4 BV. Das Bundesgericht hat auf Grund folgender Aktenlage: A. — Am 19. April 1911 hat der Stadtrat von Luzern, in Anwendung des § 192 des kantonalen luzernischen Organisationsgesetzes (vom 8. März 1899) und der Art. 35 ff. der großräumlich genehmigten Organisation der Einwohnergemeinde Luzern (vom 9. März 1899), eine „Verordnung betr. die Errichtung, den

Betrieb und die Überwachung der Kinematographen in der Stadt Luzern“ erlassen, wonach Errichtung und Betrieb der Kinematographen der Kontrolle und Aufsicht des Stadtrates als Ortspolizeibehörde und der Oberaufsicht des Regierungsrates unterliegen ziff. 1) und speziell der Betrieb u. a. durch folgende Vorschriften geregelt ist: 20. „Die Behörde behält sich vor, für die Vorstellungen die „nötige Feuerwache auf Kosten des Unternehmers anzuordnen.“ 27. „Sämtliche Filme und Plakate unterliegen der Kontrolle. „Vorführungen von sog. Mord-, Raub-, Ehebruchsszenen oder „andere Darstellungen, die gegen die guten Sitten verstoßen, sind „verboten. — Die Bilder sind, um rechtzeitige Prüfung zu ermöglichen, mindestens 24 Stunden vor dem Wechsel des Programms unter Angabe des Zeitpunktes, zu welchem die polizeiliche Prüfung erfolgen kann, bei der Polizeidirektion anzumelden. „Der Anmeldung ist die nähere Benennung des Films, wie selbe „öffentlich angekündigt, beizufügen. — Nicht angemeldete oder von „der Vorführung ausgeschlossene Bilder, oder solche unter einem „andern als dem der Behörde gemeldeten Namen, dürfen nicht „vorgeführt werden. — Der Polizeidirektion ist es anheim gestellt, „auf Zusehen hin die Zensur der Bilder auch nur in Form einer „Kontrolle während den Vorführungen durchzuführen. 28. „Die städtischen Aufsichts- und Kontrollbeamten werden „von der Polizeidirektion bezeichnet. Dieselben genießen jederzeit „freien Eintritt zum Vorführungs- und Apparatenraum.“ 29. „Neben der Zensur der Filme stehen die sämtlichen maschinellen und andern Einrichtungen, die Beleuchtungsanlagen usw. „unter ständiger Kontrolle. Es haben daher auch die Aufsichtsbeamten des Bauwesens, des Elektrizitäts- und des Gaswerks „auf ihrem Kontrollgang freien Zutritt. 30. „Zuwiderhandlungen gegen vorstehende Vorschriften werden „mit Geldbuße bis zu 30 Fr. bestraft, insofern in schweren Fällen „nicht Bestrafung nach Art. 143 des

Polizeistrafgesetzes zu er- „folgen hat.“ 31. „Dem Stadtrat bleibt vorbehalten, je nach Bedürfnis weitere „bau-, sicherheits- oder sittenpolizeiliche Anordnungen zu treffen.“ Diese Verordnung ist am 27. Mai 1911 vom Regierungsrat des Kantons Luzern genehmigt und hierauf unter sofortiger In- kraftsetzung den Interessenten zur Kenntnis gebracht worden, ohne daß sie von diesen angefochten worden wäre. B. — Am 9. Mai 1912 hat sodann der Stadtrat von Luzern eine weitere Verordnung „betr. Bezug einer Aufsichtsgebühr für die Überwachung der Kinematographen in der Stadt Luzern“ er- lassen, die in Anwendung von § 87 des kantonalen Gesetzes über den Gebührentarif (vom 4. März 1903) unter Vorbehalt der regierungsrätlichen Genehmigung bestimmt: „§ 1. Die Inhaber von Kinematographen in der Stadt Luzern „haben für die Polizeiaufsicht und die Überwachung durch die Auf- „sichtskommissionen pro Vorstellungstag eine Gebühr von 3 Fr. „zu bezahlen. „§ 2. Die Gebühr berechnet sich auf 25 Vorstellungstage im „Monat und 300 Vorstellungstage im Jahr. Sie ist je auf „Monatswende an die Stadtkasse zahlbar. 3. Gegenwärtige Verordnung tritt sofort nach der Genehmi- „gung durch den hohen Regierungsrat in Kraft.“ Diese Verordnung ist am 3. Juni 1912 vom Regierungsrat genehmigt worden, und es hat hierauf der Stadtrat von Luzern am 14. Juni 1912 folgenden Beschluß gefaßt „1. Die Verordnung tritt auf 1. Juli 1912 in Kraft. 2. Mit dem Bezuge sei bis auf weiteres das Polizeikommissariat „beauftragt. Dieses hat je auf Monatswende den Kinobesitzern die „Rechnung zuzustellen und den Inkasso zu besorgen. „3. Die Verordnung ist in Druck zu legen und den Kino- „besitzern mit gegenwärtiger Schlußnahme durch eingeschriebenen „Brief zuzustellen.“ Die Zustellung nach Ziff. 3 dieses Beschlusses ist am 27. Juni 2 erfolgt. J. — Mit Eingabe vom 26. August 1912 haben folgende drei Kinematographenbesitzer der Stadt Luzern: K. Meyer=Guggen- bühl (Apollo=Kino=Theater), Gebrüder Morandini (Central=Kino- Theater und Cino Pathé) und G. Corridori (Cino Viktoria) den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen und bean- trägt, es seien der Beschluß vom 14. Juni 1912 und die Ver- ordnung vom 9. Mai 1912 des Stadtrates von Luzern, die vor- stehend angeführt sind, als verfassungswidrig aufzuheben. Die materielle Begründung des Rekurses geht wesentlich dahin:

In der Anwendung von § 87 des kantonalen Gebührentarifs auf die Kinematographenbesitzer, worauf der Stadtrat seine Verordnung vom 9. Mai 1912 stütze, liege eine Verletzung der Garantien der Gewerbefreiheit (Art. 31 BV; Art. 10 luz. StV) und der Rechts- gleichheit (Art. 4 BV; Art. 4 luz. StV). Unter dem Deckmantel jener Gesetzesbestimmungen wolle einfach eine Sonderbesteuerung eines verfassungsmäßig freien Gewerbebetriebes eingeführt wer- den; die Kinobesitzer aber hätten, wie alle andern Gewerbetreiben- den, nur die ordentlichen und gesetzlichen Vermögens- und Ein- kommenssteuern zu bezahlen. Eventuell sei das Vorgehen des Stadt- rates auch als Gebührenerhebung mit Art. 31 BV nicht ver- einbar. Eine danach zulässige Gebühr sei nach Burckhardt (Komm. zur BV, S. 296) eine öffentliche Abgabe, die der Staat für eine Tätigkeit fordere, um die er angegangen werde. Die Inhaber der Kinotheater in Luzern hätten aber die Stadt nie um die Zensur über ihre Aufführung und die Überwachung ihrer Be- triebe angegangen; vielmehr seien die Aufsichts- und Kontroll- vorschriften der stadträtlichen Verordnung vom 19. April 1911 von der Stadtbehörde in ihrer Aufgabe, die allgemeine Sittlichkeit, speziell den Schutz der Kinder und Minderjährigen gegen die Fantasie aufreizende Bilder und die Sicherheit des Publikums gegen Feuersgefahr zu wahren, erlassen worden, und dies gehöre zu den wesentlichen Aufgaben eines jeden Gemeindewesens, die von dessen Polizeiorganen wegen der öffentlichen Interessen eo ipso zu verfolgen seien. Die Polizei übe auch über die Vorstellungen im Luzerner Kursaal und

im Luzerner Stadttheater eine Zeusr aus und überwache auch diese beiden Anstalten wegen der Feuer- gefahr. Allein weder der Kursaal, noch das Stadttheater habe für die Polizeiaufsicht eine Gebühr in die Stadtkasse zu bezahlen. Folglich liege in der Belastung der Kinematographenbesitzer mit der streitigen Gebühr eine ungleiche Behandlung verschiedener freier Gewerbe vor dem Gesetz. Überdies würden dadurch die Kinematographentheater der Stadt Luzern benachteiligt gegenüber dejenigen der Nachbargemeinden, wie z. B. Emmenbrücke, während es nach den angerufenen Verfassungsbestimmungen nicht angehe, daß inner- halb eines Kantons für die Angehörigen der nämlichen Gewerbe- kategorie verschiedene, die Gewerbeausübung erheblich belasteude Vorschriften bestehen. Endlich sei, wie noch auszuführen sein werde, auch die Verordnung des Stadtrates vom 19. April 1911 ver- fassungswidrig. Für eine verfassungswidrige Tätigkeit der Polizei aber dürfe keine Abgabe verlangt werden. Die beiden Verordnungen des Stadtrates von Luzern, vom 19. April 1911 und 9. Mai 1912, bedeuteten nämlich einen Ein- bruch in das Gesetzgebungsrecht des Großen Rates (Art. 51 StV und das Mitwirkungsrecht des Volkes bei der Gesetzgebung (Art. 39 StV), indem nach Art. 10 StV nur das (kantonale) Gesetz innert den Grenzen der Bundesverfassung die durch das allgemeine Wohl erforderten Beschränkungen eines Gewerbebetriebes festsetzen könne, wie solche durch die in den Ziff. 25 ff. der Verordnung vom 19. April 1911 enthaltenen sehr rigorosen Vorschriften auf alle Fälle begründet würden. Andere derartige Bestimmungen, z. B. über das Wirtschaftswesen, den Hausierhandel, das Marktwesen, die Veranstaltung von Ausverkäufen, seien denn auch im Kanton Luzern alle in Gesetzen niedergelegt worden. Das Organisations- gesetz für die Stadt Luzern biete keinen Anhaltspunkt dafür, daß dem Stadtrate bezüglich des Erlasses von Bestimmungen über die Einschränkung eines Gewerbebetriebes eine Ausnahmestellung ge- währt worden wäre. Wenn aber die stadträtliche Verordnung vom 19. April 1911 verfassungswidrig sei, so treffe dies auch für die Verordnung vom 9. Mai 1912, die auf jener basiere, und ebenso auch für den Beschluß des Stadtrates vom 14./27. Juni 1912 zu. D. — Der Stadtrat von Luzern hat auf Abweisung des Re- kurses angetragen. Er bestreitet in formeller Hinsicht, daß seine beiden Verordnungen vom 19. April 1911 und 9. Mai 1912, gegenüber deren ersterer der Rekurs zudem verspätet sei, kantonale Erlasse im Sinne des Art. 178 Ziff. 1 OG darstellten. Materiell wendet er wesentlich ein: Die Kompetenz der Verwaltungsbehörden zum Erlasse der fraglichen Verordnungen stehe außer Zweifel; denn der Stadtrat habe als Polizeibehörde nach Art. 192 des kantonalen Organi- sationsgesetzes die Pflicht zur Handhabung der Feuer- und Sitten- polizei, und der Regierungsrat sei auf Grund der ihm durch Art. 67 StV und Art. 65 des Organisationsgesetzes eingeräumten Funktionen befugt, zu jenen Zwecken getroffene Verfügungen einer Gemeindebehörde zu sanktionieren. Sachlich aber ständen solche

Maßnahmen, die im Interesse des öffentlichen Wohles erforderlich seien, mit der verfassungsmäßig garantierten Gewerbefreiheit nicht im Widerspruch. Speziell auch der Bezug einer Aufsichtsgebühr für die Überwachung der Kinematographen beruhe laut § 87 des kantonalen Gebührentarifs absolut auf gesetzlicher Grundlage. Und zur prinzipiellen Frage der Berechtigung einer solchen Gebühr sei hervorzuheben, daß die Beaufsichtigung der Kinematographen be- sondern Funktionären übertragen sei. Der Stadtrat habe zur Prüfung ihrer technischen Einrichtungen eine Expertenkommission und für die ständige Aufsicht der Institute in sittenpolizeilicher isicht eine weitere fünfgliedrige Kommission ernannt, der die Aufgabe obliege, die einzelnen Films auf ihren Inhalt zu prüfen und die Vorführung der gegen die guten Sitten verstoßenden Bilder zu unterdrücken. Diese

Kontrolle habe jede Woche zwei Mal zu erfolgen, da das Programm der Kinematographen wöchentlich zwei Mal gewechselt werde. Darauf, ob die Kontrolle von den Kino- inhabern verlangt werde oder nicht, komme es nicht an; gerade weil sich der Kinematograph um gute Sitte und Moral wenig zu kümmern scheine, sei sie eine absolute Notwendigkeit. Der Gebühren- ansatz von 3 Fr. per Vorstellung bzw. im Maximum 75 Fr. per Monat kompensiere nur einigermaßen die große Arbeitsleistung der Beaufsichtigung und sei daher keineswegs übersetzt. Dieser Be- zug involviere auch keine verfassungswidrige Sonderstellung für die städtischen Kinematographen, da es sich dabei um eine Ver- ordnung innert den Schranken der Gemeindeautonomie handle; übrigens existieren Kinematographen anderswo im Kanton, auch in Emmenbrücke, tatsächlich nicht. Ebenso unbegründet sei die Beschwerde der Rekurrenten über rechtsungleiche Behandlung der Kinematographen mit dem Stadttheater und dem Kursaal. Einmal seien die Verhältnisse der Kinematographentheater, sowohl was die Art der Darbietungen, als auch, was die Zusammensetzung des Publikums betreffe, von denjenigen der Schauspiel- oder Opern- theater ganz verschieden, und es ergebe sich daraus naturgemäß auch eine Verschiedenheit der Beaufsichtigung. Tatsächlich aber hätten auch das Stadttheater und der Kursaal die für ihre Vorstellungen nötige besondere Polizei- und Feuerwehraufsicht extra zu bezahlen. Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat sich der Vernehmlassung des Stadtrates von Luzern angeschlossen und insbesondere dessen Angaben über die Polizeiaufsicht des Stadttheaters und des Kursaals bestätigt; — in Erwägung: 1. — Den Gegenstand des vorliegenden Rekurses bilden, laut dessen Antrag, nur die stadträtliche Verordnung vom 9. Mai 1912 und der zugehörige Beschluß des Stadtrates vom 14. Juni 1912, während die angebliche Verfassungswidrigkeit auch der stadträtlichen Verordnung vom 19. April 1911 von den Rekurrenten nicht in selbständiger Weise, sondern bloß als Argument für die Anfechtung der beiden andern Akte geltend gemacht wird. Mit Bezug auf diese beiden Akte nun erscheint der Rekurs als rechtzeitig eingereicht; denn wie aus Ziff. 3 des Beschlusses vom 14. Juni 1912 ohne weiteres hervorgeht, haben die Rekur- renten auch von der Verordnung vom 9. Mai 1912 erst durch die amtliche Zustellung vom 27. Juni 1912 Kenntnis erhalten, von diesem Tage an gerechnet aber ist die 60- tägige Rekursfrist Art. 178 Ziff. 3 OG) mit der Rekurseingabe vom 26. August 1912 eingehalten. Auch der prozessuale Einwand des Stadtrates, seine Verordnung vom 9. Mai 1912 stelle keinen „kantonalen“ Erlaß im Sinne des Art. 178 Ziff. 1 OG dar, entbehrt der Begründung. Es kann in dieser Hinsicht einfach auf die feststehende Praxis des Staatsgerichtshofes verwiesen werden, wonach (vergl. z. B. AS 21 Nr. 129 Erw. 1 S. 981) die Bezeichnung „kantonale Verfügungen und Erlasse“ in jener Kompetenzbestimmung nicht den Gegensatz zu Verfügungen und Erlassen von Gemeindebehörden zum Aus- druck bringen, sondern die überhaupt den kantonalen Staats- organisationen angehörenden von den eidgenössischen Be- hörden unterscheiden will. 2. — (Mangelnde Substantiierung des Rekurses gegenüber dem Beschlusse des Stadtrates vom 14. Juni 1912.) 3. — Die ihren Kinematographenbetrieben durch die stad- rätliche Verordnung vom 9. Mai 1912 auferlegte Gebühr „für die Polizeiaufsicht und die Überwachung durch die Aufsichts- kommissionen“ wird von den Rekurrenten sowohl sachlich, als auch im Hinblick auf die Form des Auflageerlasses beanstandet.

Im letztern Punkte, dessen Prüfung, abweichend von der An- ordnung der Rekursbegründung, logisch richtiger vorausgenommen wird, berufen die Rekurrenten sich auf Art. 10 luz. StV, welcher lautet: „Die Handels- und Gewerbefreiheit ist anerkannt. Das „Gesetz wird, innert den Schranken der Bundesverfassung, die- „jeningen beschränkenden Bestimmungen festsetzen, welche das all- „gemeine Wohl erfordert.“ Sie fassen den hier

gebrauchten Ausdruck „Gesetz“ in der formell bestimmten Bedeutung eines von den verfassungsmäßigen Organen der gesetzgebenden Gewalt ausgehenden Erlasses auf und bestreiten deshalb die verfassungsrechtliche Gültigkeit einer diesem Erfordernis nicht entsprechenden gewerbepolizeilichen „Verordnung“. Nun ist allerdings der Unterschied von Gesetz und Verordnung dem luzernischen Staatsrechte nicht fremd; denn die Staatsverfassung weist einerseits (Art. 51 und 39) dem Großen Rate unter Vorbehalt des fakultativen Referendums den Erlaß der „Gesetze“ zu und erteilt andererseits (Art. 67) dem Regierungsrate die Befugnis zum Erlasse der „zur Vollziehung und Verwaltung nötigen“ „Verordnungen“, welche jedoch der Verfassung und den bestehenden Gesetzen nicht zuwiderlaufen dürfen. Allein damit ist nicht gesagt, daß die Verfassung den Begriff des Gesetzes überall da, wo sie den Ausdruck verwendet, in seiner Gegensätzlichkeit zum Begriff der Verordnung verstanden wissen will. Vielmehr darf der Rechtsordnung des Kantons Luzern, da sie eine eigene Begriffsbestimmung nicht enthält, unbedenklich mit der herrschenden Theorie des Staatsrechts die Unterscheidung des Gesetzes im erwähnten formellen (engern) Sinne und in dem materiellen (weitem) Sinne, wonach es, gleichbedeutend mit Rechtsnorm, jede rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes umfaßt (vergl. Laband, Deutsches Staatsrecht, 5. Aufl. II S. 1 ff.; Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. S. 66), unterlegt werden, und es ist daher von vornherein die Möglichkeit gegeben, daß gerade Art. 10 StV vom „Gesetz“ in diesem weiteren Sinne spricht. Dieser Annahme steht nicht etwa eine Schranke des Bundesrechts entgegen, da Art. 31 BV in der einschlägigen lit. e (im Gegensatz zur lit. c, die ausdrücklich bestimmt, daß die Kantone Beschränkungen im Gebiete des Wirtschaftswesens „auf dem Wege der Gesetzgebung“ aufzustellen haben) kantonale „Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerbe“, die den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen, schlecht hin vorbehält. Gegenteils sprechen für die Annahme gewichtige, aus Inhalt und Zweck dieser Verfügungen abzuleitende Momente. Jener Vorbehalt des Art. 31 lit. e BV hat nämlich nur Vorschriften polizeilicher Natur im Auge, und es muß deshalb das „Gesetz“ im Sinne von Art. 10 luz. StV gewerbepolizeiliche Normen enthalten. Das Gewerbepolizeirecht aber ist aus praktischen Gründen überall, namentlich auch in den Schweizerkantonen, in bedeutendem Umfange dem Gebiete des Verwaltungsbehörden ausgehenden Ordnungsrechts, und nicht demjenigen des Gesetzesrechts im engern Sinne, zugewiesen. Diese Kompetenzzuweisung empfiehlt sich insbesondere mit Bezug auf Gewerbebezweige, die ihrer Natur nach nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Angehörigen umfassen und bei denen es überdies um die Regelung neuer, erst in der Entwicklung begriffener technischer Einrichtungen handelt, wie dies gerade beim Kinematographenbetrieb der Fall ist. Denn solchen Verhältnissen entspricht die für das ganze Volk oder doch für weite Kreise bestimmte und auf möglichstste Dauer abzielende Normierung durch einen formellen Gesetzeserlaß nicht; ihnen kann vielmehr nur eine weniger allgemein gehaltene und den wechselnden Bedürfnissen leichter anzupassende Verordnung einer Verwaltungsinstanz gerecht werden. Speziell im Kanton Luzern ist dem Regierungsrate auf Grund der bereits angeführten Art. 67 StV in Verbindung mit § 65 des kantonalen Organisationsgesetzes vom 8. März 1899, nach dessen Abs. 2 er als oberste Polizeibehörde die zur Handhabung der Rechtssicherheit, Ruhe und Ordnung erforderlichen „Anordnungen, Beschlüsse, Befehle, Verbote“ zu erlassen hat, die Kompetenz zum Erlasse allgemeiner Polizeiverordnungen, und zwar im Sinne selbständiger Rechtsverordnungen (die sich nicht als bloße Ausführung oder Vollziehung von Gesetzesbestimmungen darstellen, sondern auch neue, gesetzergänzende Rechtsätze

enthalten können), von jeher zuerkannt und von ihm vielfach, bereits auch mit Zustimmung des Bundesgerichtes, ausgeübt wor-

den (vergl. das Urteil i. S. Bon: AS 32 I Nr. 16 Erw. 2 spez. S. 108 f.). Es läßt sich daher kaum annehmen, daß dieses generelle Verordnungsrecht gerade für das Gebiet der Gewerbe- polizei durch Art. 10 StV habe ausgeschlossen werden wollen. Jeder Zweifel über die Richtigkeit dieser Verfassungsauslegung wird übrigens gehoben durch die sofort zu erwähnende gesetzliche Kompetenzdelegation. Die nach dem Gesagten an sich der kanton- nalen Verwaltungsbehörde zustehende Kompetenz zum Erlasse ge- werbepolizeilicher Verordnungen ist nämlich, gemäß dem § 192 des kantonalen Organisationsgesetzes und den Art. 35 und 36 der Organisation der Einwohnergemeinde Luzern vom 9. März 1899, ür das Gebiet der Stadtgemeinde Luzern an den Stadtrat delegiert worden. Denn als ein Ausfluß der den Gemeinden durch Art. 87 StV gewährten Autonomie in ihren Angelegenheiten, innert den verfassungsmäßigen und gesetzlichen Schranken (mit Vorbehalt der regierungsrätlichen Oberaufsicht, die der Regierungsrat speziell hin- sichtlich der hier streitigen grundlegenden Verordnung des Stadt- rates vom 19. April 1911 durch deren Genehmigung tatsächlich ausgeübt hat), weist § 192 des allgemeinen Organisationsgesetzes den Gemeinderäten als Polizeibehörden die Handhabung nicht nur der Feuer- und Sittenpolizei, sondern ausdrücklich auch der „Ge- werbs- und Handelspolizei“ (lit. f) zu. Und Art. 35 der speziellen, auf Art. 94 Abs. 2 StV beruhenden Organisation von Luzern setzt den Stadtrat als Vollziehungsbehörde ein, welche die in den kantonalen Gesetzen den Gemeindebehörden übertragenen Geschäfte zu besorgen und, gemäß Art. 36, seine innert den gesetzlichen Schranken getroffenen polizeilichen Anordnungen nötigenfalls zwangs- weise durchzusetzen hat, wobei Art. 36 Abs. 4 insbesondere von stadträtlichen „Verordnungen“ spricht, deren Übertretungen er mit Geldstrafen zu ahnden befugt sein soll. Das Verordnungsrecht des Stadtrates von Luzern im Gebiete der Gewerbe- polizei ist somit, entgegen der Bestreitung der Rekurrenten, gesetzlich festgelegt. Von dieser Verordnungs- kompetenz aber hat der Stadtrat zu- nächst durch den Erlaß seiner ersten Verordnung vom 19. April 1911, auf welche die von den Rekurrenten direkt angefochtene Ge- bührenaufgabe der zweiten Verordnung vom 9. Mai 1912 sich stützt (weshalb die Verfassungswidrigkeit jenes Erlasses in der Tat als Motiv für die Aufhebung dieser Gebührenaufgabe geltend ge- macht werden kann), keinen verfassungswidrigen Gebrauch gemacht. Denn die Vorschriften jener ersten Verordnung über die Beauf- sichtigung des Betriebes der Kinematographen in feuer- und sitten- polizeilicher Hinsicht fallen, da sie sich auf ein bestimmtes Gewerbe beziehen, zugleich auch in den Rahmen der gewerbepolizeilichen Maßnahmen und sind als solche keineswegs zu beanstanden. Die Rekurreuten selbst haben denn auch nicht den Inhalt, sondern aus- schließlich die Kompetenzgrundlage der Verordnung vom Jahre 1911 zur Diskussion verstellt. Was sodann die Verordnung vom 9. Mai 1912 an sich be- trifft, fällt als Argument gegen die Verfassungsmäßigkeit ihres Erlasses nur die Behauptung der Rekurrenten in Betracht, die darin festgesetzte „Gebühr“, bedeute in Wirklichkeit eine „Sonder- steuer“; denn die Rekurrenten bestreiten — offenbar mit Recht nicht, daß der Stadtrat mit Genehmigung des Regierungsrates zur Festsetzung einer „Gebühr“ in Anwendung von § 87 des kantonalen Gesetzes über den Gebührentarif vom 4. März 1903, auf den die Verordnung abstellt, formell kompetent war, sondern fechten die verordnungsgemäße „Gebühr“ als solche nur materiell, wegen Verletzung der Art. 31 und 4 BV, an. Die Verneinung des Gebührencharakters dieser Auflage aber entbehrt offenbar der Begründung. Mag auch die Handhabung der Feuer- und Sitten- polizei im allgemeinen zu den die

gesamte Bevölkerung berührenden Staatsaufgaben gehören, deren Kosten aus den Staatseinkünften schlechthin, insbesondere aus den allgemeinen Steuern, zu be- streiten sind, so muß doch der Staat berechtigt sein, von Personen, die seine polizeiliche Tätigkeit in außergewöhnlicher Weise, viel intensiver, als das Staatsvolk im allgemeinen, in Anspruch nehmen, für solche speziellen Funktionen — wie hier die ver- ordnungsgemäße Beaufsichtigung des Betriebes der Kinematographen, für die der Stadtrat von Luzern besondere Organe ein- gesetzt hat — auch einen speziellen Entgelt in der Form einer „Gebühr“ zu verlangen. Die angefochtene Auflage entspricht grund- sätzlich dem schon wiederholt festgestellten Begriffe der Gebühr als einer Gegenleistung für eine durch den Gebührenpflichtigen ver- anlaßte besondere Leistung der öffentlichen Gewalt, im Gegensatz AS 38 1 — 1912

zur Steuer als einem Beitrage des Einzelnen an den Finanz- bedarf des Staates zur Durchführung seiner allgemeinen Aufgaben (vergl. z. B. AS 29 1 Nr. 9 Erw. 3 S. 45 und die dort an- geführte Literatur; ähnlich auch v. Heckel in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft, I S. 911/912). Ob die besondere Leistung des Staates, als deren Entgelt die Abgabe gefordert wird, vom Pflichtigen nachgesucht oder aber, wie die hier streitige Beauf- sichtigung, ihm vom Staate aufgezwungen wird, ist für die Charak- terisierung der Abgabe als „Gebühr“, entgegen der Begriffs- bestimmung Burckhardts, auf welche die Rekurrenten sich berufen, unerheblich (so, in Übereinstimmung mit der erwähnten bundes- gerichtlichen Desinition, ausdrücklich Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 2. Aufl. S. 371). 4. — In Bezug auf die materielle Anfechtung der durch die Verordnung vom 9. Mai 1912 eingeführten Gebühr aus dem Gesichtspunkte des Art. 31 BV ist davon auszugehen, daß die Belastung eines Gewerbebetriebes mit besonderem Gebühren nach fest- stehender Praxis der Bundesbehörden (vergl. die in Burckhardts Kommentar zur BV, S. 292 ff., zusammengestellten Entscheidun- gen des Bundesrates und für die Festhaltung dieser Auffassung durch das Bundesgericht z. B. dessen Urteil vom 10. Juli 1912 i. S. Chavan, Erw. 3*) nur dann gegen die verfassungsmäßige Garantie der Gewerbefreiheit verstößt, wenn dadurch der Grundsatz der freien Konkurrenz verletzt oder die Ausübung des belasteten Gewerbes tatsächlich verunmöglicht oder doch ungebührlich erschwert würde. Bei der ordnungsgemäßen Belastung aller Inhaber von Kinematographen im Verordnungsgebiete der Stadt Luzern aber kann eine Störung der freien Konkurrenz dieser Betriebe zum vornherein nicht in Frage kommen. Und daß der Gebührenbetrag von 3 Fr. per Vorstellungstag (bei einem Maximum von 75 Fr. per Monat), der als solcher mit Rücksicht auf den Umfang der Kontrollmaßnahmen und die besondere Aufsichtsorganisation, deren Entgelt er darstellt, an sich keineswegs als übersetzt bezeichnet werden kann und sich also nicht etwa seiner Höhe nach als eigent- liche Steuer qualifiziert (vergl. hierüber AS 35 I Nr. 115 Erw. 5 S. 744), die Rentabilität des Kinematographenbetriebes ausschließen * Nr. 71 dieses Bandes: oben S. 124 ff. oder auch nur ernstlich beeinträchtigen würde, haben die Rekurrenten, wohl mit Grund, selbst nicht behauptet. Ferner verletzt die streitige Gebühr auch nicht die durch Art. 4 BV gewährleistete Rechtsgleichheit. Die Beschwerde der Rekurrenten über ungleiche Behandlung ihrer Betriebe im Vergleiche mit dem Stadttheater und dem städtischen Kursaal ist tatsächlich unbegründet, da diese beiden Institute nach den übereinstimmenden Angaben der Rekursantworten des Stadtrates und des Regierungsrates für ihre besondere Inanspruchnahme der Polizeiorgane ebenfalls eine spezielle Entschädigung zu leisten haben. Und der von den Rekurrenten in dieser Hinsicht außerdem noch angerufene Umstand, daß die Kine- matographenbesitzer in den Luzern benachbarten Gemeinden nicht

mit einer solchen Gebühr belastet würden, kann gegenüber der vom Stadtrate von Luzern im Rahmen seiner Kompetenz bloß für das Gebiet der Stadtgemeinde erlassenen Verordnung überhaupt nicht ins Feld geführt werden. Zudem ist klar, daß die tatsächlichen Verhältnisse für den Betrieb von Kinematographen in kleineren, nichtstädtischen Gemeinwesen von denjenigen in einer Stadtgemeinde erheblich abweichen, daß insbesondere auch die polizeiliche Überwachung und Kontrolle der an solchen Orten allfällig vereinzelt vorhandenen Kinematographen sich wesentlich einfacher gestaltet und daß daher eine verschiedene Behandlung der dortigen Kinematographenbesitzer gegenüber den Inhabern städtischer Kinematographen keineswegs ohne weiteres als verfassungswidrige Rechtsungleichheit betrachtet werden könnte; erkannt: Der Rekurs wird abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.