

Auslieferungsbefehle im gesetzlich oder vertragsgemäß erforderlichen Zusammenhange stehend herauszugeben seien, derjenigen Behörde zukommt, die nach Maßgabe der erörterten Kompetenzausscheidung über die Auslieferung der Person des Verfolgten zu befinden hat. Folglich kann das Bundesgericht nur dann in die Lage kommen, sich überhaupt mit dieser Frage zu befassen, wenn der Verfolgte selbst gegen seine Auslieferung eine Einsprache im Sinne von Art. 23 AuslG erhoben hat. Es hat denn auch bisher über Sachauslieferungsbegehren stets unter solchen Umständen geurteilt (vergl. aus der neueren Zeit die Urteile i. S. Tonelli: NS 31 I Nr. 81 Erw. 1 ff. S. 501 ff.; i. S. Belenzow: 32 I Nr. 77 eingangs und Erw. 1 S. 546 und 548; i. S. Pietzsch: NS 34 I Nr. 56 Erw. 5 S. 368 ff.). Im hier gegebenen Falle aber trifft diese Voraussetzung nicht zu. Demnach fehlt dem Bundesgericht die Kompetenz zur Beurteilung der vorliegenden Dritteinsprache; —

erkannt:

Auf die Einsprache der Gesellschaft „Litholin“ wird nicht eingetreten.

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen.

Constitutions cantonales.

Gewaltentrennung. — Séparation des pouvoirs.

85. Urteil 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 erforderlichen 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 Beaufsichtigung 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 großrätlich 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 Zuseher 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 erfolgen 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

Kraftsetzung den Interessenten zur Kenntnis gebracht worden, ohne daß sie von diesen angefochten worden wäre.

B. — Am 9. Mai 1912 hat Johann der Stadtrat von Luzern eine weitere Verordnung „betr. Bezug einer Aufsichtsgebühr für die Überwachung der Kinematographen in der Stadt Luzern“ erlassen, 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 Aufsichtskommissionen 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 Genehmigung 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 Kinobesitzern mit gegenwärtiger Schlußnahme durch eingeschriebenen Brief zuzustellen.“

Die Zustellung nach Ziff. 3 dieses Beschlusses ist am 27. Juni 1912 erfolgt.

C. — Mit Eingabe vom 26. August 1912 haben folgende drei Kinematographenbesitzer der Stadt Luzern: R. Meyer-Guggenbühl (Apollo-Kino-Theater), Gebrüder Morandini (Central-Kino-Theater und Cino Pathé) und G. Corridori (Cino Viktoria) den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen und beantragt, es seien der Beschluß vom 14. Juni 1912 und die Verordnung vom 9. Mai 1912 des Stadtrates von Luzern, die vorstehend 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. StB) und der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV; Art. 4 Luz. StB). Unter dem Deckmantel jener Gesetzesbestimmungen wolle einfach eine Sonderbesteuerung eines verfassungsmässig freien Gewerbebetriebes eingeführt werden; die Kinobesitzer aber hätten, wie alle andern Gewerbetreibenden, nur die ordentlichen und gesetzlichen Vermögens- und Einkommenssteuern zu bezahlen. Eventuell sei das Vorgehen des Stadtrates auch als Gebührenerhebung mit Art. 31 BV nicht vereinbar. 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 Betriebe angegangen; vielmehr seien die Aufsichts- und Kontrollvorschriften 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 Feuerzgefähr zu wahren, erlassen worden, und dies gehöre zu den wesentlichen Aufgaben eines jeden Gemeinbewesens, 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 Zensur aus und überwache auch diese beiden Anstalten wegen der Feuerzgefähr. 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 denjenigen der Nachbargemeinden, wie z. B. Emmenbrücke, während es nach den angerufenen Verfassungsbestimmungen nicht angehe, daß innerhalb eines Kantons für die Angehörigen der nämlichen Gewerbekategorie verschiedene, die Gewerbeausübung erheblich belastende

Vorschriften bestehen. Endlich sei, wie noch auszuführen sein werde, auch die Verordnung des Stadtrates vom 19. April 1911 verfassungswidrig. 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 Einbruch in das Gesetzgebungsrecht des Großen Rates (Art. 51 StB) und das Mitwirkungsrecht des Volkes bei der Gesetzgebung (Art. 39 StB), indem nach Art. 10 StB nur das (kantonale) Gesetz innert den Grenzen der Bundesverfassung die durch das allgemeine Wohl erforderlichen 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 Wirtschaftsweisen, den Hausierhandel, das Marktweisen, die Veranstaltung von Ausverkäufen, seien denn auch im Kanton Luzern alle in Gesetzen niedergelegt worden. Das Organisationsgesetz für die Stadt Luzern biete keinen Anhaltspunkt dafür, daß dem Stadtrate bezüglich des Erlasses von Bestimmungen über die Einschränkung eines Gewerbebetriebes eine Ausnahmestellung gewährt 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 Rekurses 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 Organisationsgesetzes die Pflicht zur Handhabung der Feuer- und Sittenpolizei, und der Regierungsrat sei auf Grund der ihm durch Art. 67 StB 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 besonders Funktionären übertragen sei. Der Stadtrat habe zur Prüfung ihrer technischen Einrichtungen eine Expertenkommission und für die ständige Aufsicht der Institute in sittenpolizeilicher Hinsicht eine weitere fünfgliedrige Kommission ernannt, der die Aufgabe obliege, die einzelnen Filme auf ihren Inhalt zu prüfen und die Vorführung der gegen die guten Sitten verstößenden 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 Kineinhabern 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 Gebührenanfaß von 3 Fr. per Vorstellung bzw. im Maximum 75 Fr. per Monat kompensiere nur einigermaßen die große Arbeitsleistung der Beaufsichtigung und sei daher keineswegs überseht. Dieser Bezug involviere auch keine verfassungswidrige Sonderstellung für die städtischen Kinematographen, da es sich dabei um eine Verordnung 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 rechtswidrige 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 Operntheater 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 Vernehm-

lassung 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 Rekurrenten 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. US 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 Ausdruck bringen, sondern die überhaupt den kantonalen Staatsorganisationen angehörenden von den eidgenössischen Behörden unterscheiden will.

2. — (Mangelnde Substantiierung des Rekurses gegenüber dem Beschlusse des Stadtrates vom 14. Juni 1912.)

3. — Die ihren Kinematographenbetrieben durch die stadträtliche Verordnung vom 9. Mai 1912 auferlegte Gebühr „für die Polizeiaufsicht und die Überwachung durch die Aufsichtskommissionen“ wird von den Rekurrenten sowohl sachlich, als auch im Hinblick auf die Form des Auflageerlasses beanstandet.

Im letztern Punkte, dessen Prüfung, abweichend von der Anordnung der Rekursbegründung, logisch richtiger vorausgenommen wird, berufen die Rekurrenten sich auf Art. 10 Luz. StB, welcher lautet: „Die Handels- und Gewerbefreiheit ist anerkannt. Das „Gesetz wird, innert den Schranken der Bundesverfassung, diejenigen beschränkenden Bestimmungen festsetzen, welche das allgemeine 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 Räte unter Vorbehalt des fakultativen Referendums den Erlass der „Gesetze“ zu und erteilt anderseits (Art. 67) dem Regierungsräte 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 (weiteren) Sinne, wonach es, gleichbedeutend mit Rechtsnorm, jede rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtsfalles 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 StB vom „Gesetz“ in diesem weiteren Sinne spricht.

Dieser Annahme steht nicht etwa eine Schranke des Bundesrechts entgegen, da Art. 31 BB in der einschlägigen lit. e (im Gegensatz zur lit. c, die ausdrücklich bestimmt, daß die Kantone

Beschränkungen im Gebiete des Wirtschaftslebens „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, schlechthin vorbehält. Gegenteils sprechen für die Annahme gewichtige, aus Inhalt und Zweck dieser Verfügungen abzuleitende Momente. Jener Vorbehalt des Art. 31 lit. e BB hat nämlich nur Vorschriften polizeilicher Natur im Auge, und es muß deshalb das „Gesetz“ im Sinne von Art. 10 Luz. StB gewerbepolizeiliche Normen enthalten. Das Gewerbepolizeirecht aber ist aus praktischen Gründen überall, namentlich auch in den Schweizerkantonen, in bedeutendem Umfange dem Gebiete des von 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 sich 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 möglichstst 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 Regierungsräte auf Grund der bereits angeführten Art. 67 StB 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 (die sich nicht als bloße Ausführung oder Vollziehung von Gesetzesbestimmungen darstellen, sondern auch neue, gesetzesergänzende 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: NS 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 Gewerbepolizei durch Art. 10 StW 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 kantonalen Verwaltungsbehörde zustehende Kompetenz zum Erlasse gewerbepolizeilicher Verordnungen ist nämlich, gemäß dem § 192 des kantonalen Organisationsgesetzes und den Art. 35 und 36 der Organisation der Einwohnergemeinde Luzern vom 9. März 1899, für das Gebiet der Stadtgemeinde Luzern an den Stadtrat delegiert worden. Denn als ein Ausfluß der den Gemeinden durch Art. 87 StW gewährten Autonomie in ihren Angelegenheiten, innert den verfassungsmäßigen und gesetzlichen Schranken (mit Vorbehalt der regierungsrätlichen Oberaufsicht, die der Regierungsrat speziell hinsichtlich der hier streitigen grundlegenden Verordnung des Stadtrates 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 „Gewerbs- und Handelspolizei“ (lit. f) zu. Und Art. 35 der speziellen, auf Art. 94 Abs. 2 StW 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 zwangsweise 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 Gewerbepolizei ist somit, entgegen der Bestreitung der Rekurrenten, gesetzlich festgelegt.

Von dieser Verordnungskompetenz aber hat der Stadtrat zunächst durch den Erlaß seiner ersten Verordnung vom 19. April 1911, auf welche die von den Rekurrenten direkt angefochtene Gebührenauflage der zweiten Verordnung vom 9. Mai 1912 sich stützt (weßhalb die Verfassungswidrigkeit jenes Erlasses in der Tat

als Motiv für die Aufhebung dieser Gebührenauflage geltend gemacht werden kann), keinen verfassungswidrigen Gebrauch gemacht. Denn die Vorschriften jener ersten Verordnung über die Beaufsichtigung des Betriebes der Kinematographen in feuer- und sittenpolizeilicher 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 Rekurrenten selbst haben denn auch nicht den Inhalt, sondern ausschließlich die Kompetenzgrundlage der Verordnung vom Jahre 1911 zur Diskussion gestellt.

Was sodann die Verordnung vom 9. Mai 1912 an sich betrifft, fällt als Argument gegen die Verfassungsmäßigkeit ihres Erlasses nur die Behauptung der Rekurrenten in Betracht, die darin festgesetzte „Gebühr“ bedeute in Wirklichkeit eine „Sondersteuer“; 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 sehten die verordnungsgemäße „Gebühr“ als solche nur materiell, wegen Verletzung der Art. 31 und 4 VB, an. Die Verneinung des Gebührencharakters dieser Auflage aber entbehrt offenbar der Begründung. Mag auch die Handhabung der Feuer- und Sittenpolizei im allgemeinen zu den die gesamte Bevölkerung berührenden Staatsaufgaben gehören, deren Kosten aus den Staatseinkünften schlechthin, insbesondere aus den allgemeinen Steuern, zu bestreiten 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 verordnungsgemäße Beaufsichtigung des Betriebes der Kinematographen, für die der Stadtrat von Luzern besondere Organe eingesetzt hat — auch einen speziellen Entgelt in der Form einer „Gebühr“ zu verlangen. Die angefochtene Auflage entspricht grundsätzlich dem schon wiederholt festgestellten Begriffe der Gebühr als einer Gegenleistung für eine durch den Gebührenpflichtigen veranlaßte besondere Leistung der öffentlichen Gewalt, im Gegensatz

zur Steuer als einem Beitrage des Einzelnen an den Finanzbedarf des Staates zur Durchführung seiner allgemeinen Aufgaben (vergl. z. B. US 29 I Nr. 9 Erw. 3 S. 45 und die dort angeführte Literatur; ähnlich auch v. Heffel in Elfters 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 Beaufsichtigung, ihm vom Staate aufgezwungen wird, ist für die Charakterisierung der Abgabe als „Gebühr“, entgegen der Begriffsbestimmung Burckhardt's, auf welche die Rekurrenten sich berufen, unerheblich (so, in Übereinstimmung mit der erwähnten bundesgerichtlichen Definition, 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 besondern Gebühren nach feststehender Praxis der Bundesbehörden (vergl. die in Burckhardt's Kommentar zur BV, S. 292 ff., zusammengestellten Entscheidungen 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 Verordnungsbereiche 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 überseht bezeichnet werden kann und sich also nicht etwa seiner Höhe nach als eigentliche Steuer qualifiziert (vergl. hierüber US 35 I Nr. 115 Erw. 5 S. 744), die Rentabilität des Kinematographenbetriebes ausschließen

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 Kurfaal 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 Kinematographenbesitzer 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 allfällige 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.

* Nr. 71 dieses Bandes: oben S. 124 ff.