

pas abusé. Toutefois, si l'on ne peut pas dire que les circonstances de fait exigeaient qu'on mît l'Astoria au bénéfice du même traitement que le Restaurant de la Maison ouvrière, et si, dès lors, la garantie de l'égalité devant la loi n'a pas été violée, il convient de remarquer que les circonstances eussent aussi permis au Conseil d'Etat d'arriver à une autre solution et de revenir en faveur de l'Astoria sur ses premières décisions.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.

6. Urteil vom 13. März 1925

i. S. Sutz gegen Staatsanwaltschaft und Obergericht des Kantons Zürich.

Es ist vor Art. 31 BV zulässig, Personen, die weniger als 18 Jahre alt sind, von gewöhnlichen Kinematographenvorstellungen auszuschliessen und jüngere Kinder auch zu gewissen Jugendvorstellungen nicht zuzulassen. — Es bildet keine Willkür, wenn einer kantonalen (zürcherischen) Polizeibehörde die Befugnis zuerkannt wird, bei der Bewilligung von Jugendvorstellungen jüngere Kinder hievon auszuschliessen, obwohl die massgebenden Vorschriften nicht ausdrücklich einen Unterschied zwischen der jüngern und ältern Jugend machen.

A. — Nach § 27 der zürcherischen Verordnung über den Betrieb von Kinematographentheatern und Filmverleihgeschäften vom 16. Oktober 1916, nach der abgeänderten Fassung vom 26. Juni 1922, haben zu allgemeinen Vorstellungen der Kinematographentheater nur Personen von über 18 Jahren Zutritt. « Jugendlichen bis zum vollendeten 18. Jahre », bestimmt Absatz 2, « ist der Zutritt zu besonderen Vorstellungen gestattet. In diesen dürfen nur Filme vorgeführt werden, die für dieses Alter als zulässig erklärt worden sind. » In der

früheren Fassung lauteten die entsprechenden Bestimmungen : « Kindern unter 15 Jahren ist der Besuch der Kinematographen auch in der Begleitung von Erwachsenen verboten. — Kindervorstellungen dürfen nur mit Bewilligung des Gemeinderates, dem die Programme zur Genehmigung vorzulegen sind, veranstaltet werden. Der Besuch solcher Vorstellungen ist auch Kindern unter 15 Jahren gestattet. » Nach § 26 der abgeänderten Verordnung darf ein Film ohne Bewilligung nicht vorgeführt werden ; die Polizeidirektion ordnet die Prüfung der Filme durch Sachverständige an und entscheidet über Zulassung oder Verbot.

Der Kinematographendirektor Hans Sutz hat am 16. April 1924 von der kantonalen Polizeidirektion die Bewilligung erhalten, die Filme « Das romantische Indien » und « Frigo als Seekapitän » Jugendlichen vom 10. Altersjahre an vorzuführen. Zu den am 16., 19. und 21. April veranstalteten Vorführungen dieser Filme hat Sutz auch Kinder unter 10 Jahren zugelassen. Er wurde deshalb vom Polizeirichteramt der Stadt Zürich wegen Übertretung des § 26 der Kinematographenverordnung gebüsst. Die Busse wurde vom Bezirksgericht, das Sutz angerufen hatte, aufgehoben, weil die Bedingung der Nichtzulassung von Kindern unter 10 Jahren über die Verordnung hinausgehe. Auf Nichtigkeitsbeschwerde der Staatsanwaltschaft hin wurde aber vom Obergericht des Kantons Zürich, III. Kammer, die Bussenverfügung aufrecht erhalten mit folgender Begründung : « Dass eine Polizeierlaubnis mit Bedingungen verbunden sein kann, welche die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen sicherstellen sollen, ist in Theorie und Praxis anerkannt. Wenn das Bezirksgericht betont, dass die Exekutivbehörden bei solchen Auflagen sich im Rahmen der von ihnen zu vollziehenden Gesetze zu halten hätten, so ist dies an sich richtig. Die Auffassung, dass die Polizeidirektion durch die von ihr im vorliegenden Falle vorgenommene Einschränkung der erteilten Bewilli-

gung über die Kinematographenverordnung hinausgegangen sei, kann jedoch nicht als zutreffend anerkannt werden. Nach dem ursprünglichen Wortlaut des § 27 der Verordnung war der Besuch von Kindervorstellungen, die vom Gemeinderat bewilligt waren, auch Kindern unter 15 Jahren, die sonst vom Besuch der Kinematographen ganz ausgeschlossen waren, allgemein gestattet. Daraus mochte abgeleitet werden, dass die Zulassung eines Films für Kindervorstellungen schlechthin bedeute, dass er vor Kindern aller Altersstufen vorgeführt werden dürfe. Bei der Revision der Kinematographenverordnung vom Jahre 1922 ist nun aber nicht nur die Altersgrenze, von der an der Besuch allgemeiner Vorstellungen statthaft ist, vorgerückt worden, sondern es hat der § 27 auch sonst eine Veränderung erfahren, da nun in Absatz 2 nur noch gesagt ist, dass Jugendlichen bis zum vollendeten 18. Altersjahre der Zutritt zu besondern Vorstellungen gestattet sei. Indem die Verordnung lediglich allgemein von besonderen Vorstellungen spricht, zu denen die Jugendlichen Zutritt haben sollen, lässt sie es zu, dass die Polizeidirektion bei Erteilung der Bewilligung die geistige Reife der an der Vorstellung teilnehmenden Zuschauer innerhalb der von der Verordnung gezogenen Altersgrenze berücksichtigt und darnach und im Hinblick auf den Inhalt des Films bestimmt, vor welchen Jugendlichen der letztere gespielt werden darf. Der Zweck des § 27 der Verordnung besteht darin, die heranwachsende Jugend vor dem verderblichen Einfluss ungeeigneter kinematographischer Vorstellungen nach Möglichkeit zu schützen; um dieses Ziel besser zu erreichen, ist das Schutzalter von 15 auf 18 Jahre erhöht worden. Gerade diese Heraufsetzung des Schutzalters und überhaupt der Fürsorgegedanke, welcher der Verordnung zu Grunde liegt, machen es zu einer Notwendigkeit, bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Vorführung von Filmen vor Jugendlichen zwischen jüngeren und älteren Kindern zu unterscheiden. Denn

der Reifegrad der für Kindervorstellungen in Betracht kommenden Jugendlichen ist nunmehr ein derart verschiedener, dass ein zur Vorführung angemeldeter Film sich gewiss in vielen Fällen zwar für die eine, nicht aber für die andere Kategorie von Jugendlichen eignet. Wirkt der Film auf jüngere Kinder schädlich, so ist es klar, dass er nicht freigegeben werden darf, da sonst der Zweck der Verordnung vereitelt würde. Andererseits müsste es aber auch als unrichtig bezeichnet werden, wenn ein für die Belehrung der reiferen Jugend geeigneter und zu empfehlender Film nur deswegen von der Vorführung ausgeschlossen würde, weil er für ganz junge Kinder nicht passt. Diese Überlegung zeigt, dass sich die von der Polizeidirektion vorgenommene Unterscheidung zwischen älteren und jüngeren Jugendlichen in vielen Fällen geradezu aufdrängt. Dieselbe muss daher, da sie mit dem Wortlaut des § 27 durchaus vereinbar ist, als im Sinne der Verordnung liegend betrachtet werden.»

B. — Gegen dieses Urteil hat Sutz die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung desselben. Es wird geltend gemacht, das Urteil verstosse insofern gegen Art. 4 BV, als es den Grundsatz: « keine Strafe ohne Gesetz » verletze, sowie gegen Art. 31 BV. In ersterer Beziehung wird ausgeführt: Eine eingeschränkte Bewilligung für Jugendvorstellungen sei unzulässig, da sie in der Verordnung keine Grundlage finde. Das ergebe sich aus deren Wortlaut, aus der Entstehungsgeschichte und dem Sinne derselben. Im Zweifelsfalle müsse sie im Sinne der Gewerbefreiheit ausgelegt werden. Eine andere Auslegung wäre willkürlich und widerrechtlich. Was die Entstehungsgeschichte betrifft, wird auf den Wortlaut der Bestimmung in der Fassung von 1916 verwiesen, und was den Sinn der Bestimmung betrifft, wird geltend gemacht: Ihr Zweck sei, die Kinder vor moralischer Gefährdung zu schützen. In dieser Beziehung sei eine Unterscheidung nach verschiedenen Altersstufen nicht gerechtfertigt, was für Jugendliche unver-

fänglich sei, sei es in der Regel auch für Kinder ; erstere seien sogar für Anzüglichkeiten zugänglicher. Andere Gesichtspunkte seien bei der Prüfung ausgeschlossen. Die Abgrenzung, die die Polizeidirektion mache, sei wohl auf das Bestreben zurückzuführen, Jugendliche unter einem gewissen Alter überhaupt vom Kino auszuschliessen. Diese Befugnis sei aber in der Verordnung der Polizeidirektion nicht eingeräumt. Es bestehe kein Grund der öffentlichen Sittlichkeit, Kinder von dem Besuch von Jugendvorstellungen auszuschliessen. Ein solches Verbot verstosse gegen die Gewerbefreiheit. Und eine Verfügung, die von der gegenteiligen Annahme ausgehe, verstosse gegen die Verordnung, die eine Differenzierung nicht kenne. Der allgemeine Ausschluss von Kindern unter 10 Jahren könnte nur in allgemeinen Wohlfahrtsgründen liegen, die aber nicht berücksichtigt werden dürften. Der Polizeidirektion könne auch ein Urteil, wo die Schutzgrenze zu ziehen sei, nicht zugestanden werden, wie sie denn auch diese Grenze verschieden gezogen habe (bei 10, 12 und 15 Jahren). Der Gesetzgeber habe das auch nicht gewollt. Wenn der Staat zu solchen Unterscheidungen nicht fähig sei, so sei eine diesbezügliche Verfügung unmöglich, unangängig und willkürlich. Die vom Gesetz gezogenen Grenzen dürften nicht verschoben werden.

C. — Die Staatsanwaltschaft von Zürich hat auf Abweisung der Beschwerde angetragen, indem sie auf die Erwägungen des angefochtenen Urteils verweist und beifügt : « Das Urteil des Obergerichtes des Kantons Zürich verstösst weder gegen Art. 4 noch gegen Art. 31 der BV. Es ist klar, dass sich die Bussenverfügung des Polizeirichters gegen Hans Sutz auf die Kinematographenverordnung vom 16. Oktober 1916, abgeändert den 26. Januar 1922, stützen kann. In der Befugnis, einen Film als Kinderfilm zuzulassen oder abzulehnen, ist auch die Befugnis enthalten, einen Film beschränkt als Kinderfilm zuzulassen, d. h. für Kinder von einem

gewissen Alter unter 18 Jahren an. Die Verfügung des Polizeirichters verstösst auch nicht gegen den Grundsatz der Gewerbefreiheit. Die Polizeidirektion hätte diesen Film als Kinderfilm ebensogut ganz verbieten können gestützt auf die zit. Kinematographenverordnung. Auch in diesem Falle hätte von einer Verletzung der Gewerbefreiheit nicht die Rede sein können. Um so weniger kann aber von einer Verletzung der Gewerbefreiheit die Rede sein, wenn die Polizeidirektion den Film mit Beschränkung auf Kinder über 10 Jahren zugelassen hat. »

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Der Kinematographenbetrieb ist im Kanton Zürich ein durch die Pflicht zur Einholung einer Bewilligung und durch verschiedene Vorschriften über den Betrieb beschränktes Gewerbe. Zu letzteren gehört diejenige über die allgemeine Filmprüfung, die der Polizeidirektion in Verbindung mit von ihr bestellten Sachverständigen übertragen ist (§ 26 der abgeänderten Verordnung). Diese Prüfung bedeutet eine polizeiliche Auflage für die Ausübung des Gewerbes, die im allgemeinen Interesse, zur Wahrung des öffentlichen Anstandes, der Ordnung und der Sittlichkeit notwendig erscheint. Daneben schliesst die Verordnung Jugendliche unter 18 Jahren vom Besuch von kinematographischen Vorstellungen aus, mit Ausnahme von besonderen Vorstellungen, in denen nur hiefür ausdrücklich zugelassene Filme vorgeführt werden dürfen. Angesichts des allgemeinen Verbots, Jugendliche unter 18 Jahren zu den Vorstellungen zuzulassen, handelt es sich bei Jugendvorstellungen um eine Polizeierlaubnis, durch die unter Umständen das allgemeine Verbot durchbrochen wird.

2. — Der Ausschluss jugendlicher Personen von den gewöhnlichen Kinematographenvorstellungen ist nicht nur aus dem Gesichtspunkte der Wahrung der öffentlichen Sittlichkeit und Ordnung, sondern auch als Aus-

fluss der Erziehungsgewalt des Staates, kraft deren er die Jugend vor Verwahrlosung zu schützen und von unnützen oder schädlichen Ausgaben abzuhalten berufen ist, als zulässige polizeiliche Beschränkung in der Ausübung des Kinematographenbetriebes anerkannt worden (s. BGE 39 I S. 16; 41 I S. 268 f.; 42 I S. 274 ff.; 43 I S. 260 f. und Entscheid vom 2. Februar 1917 i. S. des Verbandes der Interessenten im kinematographischen Gewerbe der Schweiz gegen Bern, Erw. 5). Es kann dahingestellt bleiben, ob ein vollständiger Ausschluss von jugendlichen Personen vom Kinematographentheater mit der Gewerbefreiheit vereinbar wäre (vgl. BGE 42 I S. 477), da jedenfalls gegen die in Zürich bestehende Verweisung der Jugendlichen auf besondere Vorstellungen nichts einzuwenden ist, sowenig wie gegen die daselbst angenommene Grenze des Schutzalters (vgl. BGE 43 I S. 260). Sobald aber danach die Zulassung Jugendlicher zu kinematographischen Vorstellungen auf solche Weise ohne Verletzung der Gewerbefreiheit beschränkt werden darf, kann es dann auch nicht als Verletzung der Gewerbefreiheit betrachtet werden, wenn innerhalb des Schutzalters Abstufungen nach dem Masse des Schutzbedürfnisses gemacht werden in der Weise, dass bestimmte Vorführungen nur Jugendlichen von einer gewissen Altersstufe an zugänglich und der jüngern verschlossen sein sollen. Wenn auch solche Unterscheidungen etwas unsicheres an sich tragen, so sind doch die natürlichen Unterschiede in der Aufnahmefähigkeit und Beeinflussbarkeit innerhalb des schutzwürdigen Alters derart beträchtlich, dass es sich rechtfertigt, das Besuchsverbot für eine untere Stufe weiter auszudehnen als für eine obere, und so Jugendvorstellungen für alle Jugendlichen und solche für die reifere Jugend zu unterscheiden. Der Einwand, dass gerade die reifere Jugend den Gefahren des Kinematographen mehr ausgesetzt sei, weil Anzüglichkeiten für sie gefährlicher seien, berührt nur eine Seite der Sache und schlägt gegenüber dem

Unterschied in der geistigen Reife nicht durch. Gerade da wo, wie in Zürich, die Grenze des Schutzalters hoch hinaufgesetzt ist, erscheint es als Milderung des Verbots der Zulassung Jugendlicher und damit der Einschränkung der Gewerbefreiheit, wenn Vorstellungen, die wegen der Rücksicht auf die untere Altersstufe nicht gestattet werden dürften, doch für die obere zugelassen werden. Somit ist vom Standpunkt der Gewerbefreiheit aus gegen die durch die Praxis der zürcherischen Polizeidirektion eingeführte Unterscheidung von Vorstellungen, in denen alle Jugendlichen zugelassen werden, und solchen, in denen nur Jugendliche von einem gewissen Alter an Zutritt haben, nichts einzuwenden.

3. — Dagegen kann es sich fragen, ob die Polizeidirektion befugt sei, derartige Unterscheidungen einzuführen, ob eine solche Befugnis in ihrem Bewilligungsrecht inbegriffen sei oder nicht. Dem Rekurrenten ist zuzugeben, dass sich gegen die Bejahung der Frage die von ihm erhobenen Bedenken anführen lassen. Doch vermögen diese gegenüber den grundsätzlichen Erwägungen, die zur Verneinung der gestellten Frage führen, nicht aufzukommen. Es handelt sich um eine Frage des kantonalen Staats- und Verwaltungsrechts, deren Nachprüfung dem Bundesgericht nur aus dem Gesichtspunkt des Art. 4 BV zusteht. Und auf diesem Boden erscheint es keineswegs als willkürlich, wenn gesagt wird, dass in der Befugnis zur Erteilung von Bewilligungen zur Veranstaltung von Sondervorstellungen für die schutzbedürftige Jugend auch die Befugnis enthalten sei, nur beschränkte, mit einer Bedingung versehene Bewilligungen zu erteilen, solange sich diese Bedingungen mit dem Zwecke der Beschränkung und des Bewilligungszwanges vertragen und in der gleichen Richtung sich bewegen (vgl. OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 259 u. 261). Das trifft aber bei der in Frage stehenden Bedingung gewiss zu: stand es doch der Polizeidirektion zu, die nachgesuchte Bewilligung für die

Vorführung der beiden Filme wegen der Rücksicht auf die eigentlichen Kinder überhaupt zu versagen. Der Wortlaut des § 27 der Verordnung schliesst diese Auffassung nicht zwingend aus, wie das Obergericht richtig ausführt; das Bedenken, das sich aus der früheren Fassung der Bestimmung ergibt, ist vom Obergericht gewürdigt, aber mit zutreffenden Gründen beseitigt worden. Gerade auch die durch die neue Fassung erfolgte Heraufsetzung des Schutzalters spricht für die Zulassung von Abstufungen. Dem weitem Bedenken, dass man mit der Zulassung solcher Beschränkungen bei den Bewilligungen von Jugendvorstellungen zu rein willkürlichen Abstufungen komme, ist in der Weise Rechnung zu tragen, dass die Beteiligten auf eine möglichst gleichmässige Handhabung der Filmprüfung für Jugendliche und darauf hinwirken, dass die Polizeidirektion Abstufungen in der Zulassung von Jugendlichen nur gestützt auf das Gutachten der Sachverständigen vornimmt. Es ist ferner klar, dass es nicht anginge, durch die Praxis der vollziehenden Behörden Kinder unter einem bestimmten Alter gänzlich von kinematographischen Vorstellungen auszuschliessen; falls eine solche Tendenz bestehen sollte, wäre ihr aber auf administrativem Wege entgegenzutreten.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Der Rekurs wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

Vgl. auch Nr. 4. — Voir aussi n° 4.

IV. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

7. Arrêt du 21 février 1925 dans la cause Kormann contre Conseil d'Etat du canton de Genève.

Art. 45 Const. féd. — L'établissement ne peut pas être refusé par le motif que le requérant a subi dans un autre canton une condamnation qui, d'après la loi du canton où l'établissement est sollicité, entraîne la privation des droits civiques.

L'établissement ne peut pas être retiré à celui qui, après s'être établi, subit une condamnation pour un délit commis avant son établissement.

A. — Adolf Kormann, ressortissant bernois, est venu s'établir à Genève avec sa femme, le 18 septembre 1924. Il entra au service de M. Coutinho, en qualité de chauffeur et sa femme en qualité de femme de chambre. Ses deux enfants restèrent auprès de leurs grands parents à Messen. A raison de taxes militaires arriérées, les autorités bernoises refusèrent de délivrer à Kormann ses papiers de légitimation.

Le 3 décembre 1924 le Département genevois de Justice et Police décida « de ne pas accorder » à Kormann et famille « l'autorisation de séjourner dans le canton », attendu que le requérant « n'est pas en règle vis-à-vis du Bureau des permis de séjour » et « qu'il a été condamné à réitérées fois pour vol, détournement, escroquerie et violation de domicile ».

Le Conseil d'Etat du canton de Genève a confirmé cette décision par arrêté du 9 janvier 1925 « considérant que le recourant persiste à ne pas se mettre en règle avec le Bureau des permis de séjour » et qu'il « a subi 8 condamnations pour vols, détournements, escroqueries, etc. ».