

**Zeitschrift:** Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

**Herausgeber:** Schweizerischer Juristenverein

**Band:** 35 (1916)

**Artikel:** Kinematograph und Gewerbefreiheit

**Autor:** Henggeler-Mölich, E.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-896559>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Kinematograph und Gewerbefreiheit.

Von

Dr. E. Henggeler-Mölich.

---

## § 1.

### Einleitung.

Die Diskussionen über die Regelung des Kinematographenwesens nehmen heute in der Presse und in unsern gesetzgebenden Körperschaften einen breiten Raum ein; es sind zumeist soziale und volkshygienische Gründe und Bedenken, die zur Beschäftigung mit dieser Frage führten, und auch die Lösung der Frage wurde zum grossen Teil nur in diesem Sinne versucht. Dieses letztere hat aber häufig Missgriffe gezeitigt, die für unser gesamtes Rechtsleben keineswegs unbedenklich sind. Es dient nicht zur Erhöhung des Staatsansehens und zur Festigung des Gefühls der Rechtssicherheit, wenn, wie es in verschiedenen Kantonen schon vorgekommen ist, der Regierungsrat die von einzelnen Gemeinden erlassenen Verordnungen in einzelnen Teilen als ungesetzlich erklären muss, oder wenn die ordentlichen Gerichte eine Verordnung des Regierungsrates in ihrer Gesamtheit als ungesetzlich erklären müssen.

Wenn ich im folgenden nun den rein rechtlichen und juristischen Standpunkt vielleicht etwas zu sehr in den Vordergrund stelle, so geschieht es lediglich deshalb, weil er bei uns in der Schweiz bisher bei der Regelung des Kinematographenwesens doch recht nebensächlich behandelt wurde, und ferner aus der Überzeugung, dass, auch wenn eine Verordnung noch so gut gemeint ist und der

Zweck durchaus zu billigen ist, sie als eine willkürliche und daher ungerechte zu qualifizieren ist, wenn ihre Rechtsbeständigkeit in Frage gestellt werden muss.

Eine durchgreifende kantonale rechtliche Ordnung des Kinematographenwesens durch Gesetz ist meines Wissens in der Schweiz nirgends erfolgt. Einzelne Kantone haben Einzelvorschriften erlassen; in den Kantonen Bern, Luzern, Baselstadt und Wallis liegen zur Zeit Gesetzentwürfe zur Beratung bei den zuständigen Behörden. Die ganze Regelung des Kinematographenwesens ist bisher nur auf dem Verordnungswege erfolgt und zwar zumeist durch Kommunalbehörden. Darin mag die Hauptursache für die angedeuteten Schwächen liegen; denn Gesetze, die für eine längere Zeitdauer erlassen werden, bedingen zumeist auch eine sorgfältige Vorbereitung und eingehende Vorarbeiten, während die kommunalen Verordnungen, die über kurz oder lang von einer andern Verordnung abgelöst werden, zumeist sehr viel geschwinder zustande kommen.

Es haben nun fast alle grösseren Gemeindewesen mehr oder weniger eingehende Verordnungen über das Kinematographenwesen erlassen. Schon bei dieser Konstatierung drängt sich die Frage auf: waren die Sonderbestimmungen über den Kinematographenbetrieb überhaupt nötig? sind durch den Kinematograph, bzw. seine immer häufiger werdende Anwendung Rechtsverhältnisse geschaffen worden, die nicht mehr unter die allgemeinen bürgerlichen Gesetze passen? sind diese zu eng oder zu weit für die Anwendung auf das Kinowesen?

Soweit die Verordnungen lediglich sicherheits- und baupolizeiliche Vorschriften betreffen, kann die Frage ohne weiteres bejaht werden. Denn beim Kinematographenbetrieb wird in unmittelbarer Nähe einer dicht zusammengedrängten Menschenmenge mit ausserordentlich feuergefährlichem Material operiert; dadurch ist eine Gefahrenquelle geschaffen, wie sie in früherer Zeit unbekannt war; spezielle Sicherheitsmassregeln waren also auch erforderlich.

Die Verordnungen beschäftigen sich aber auch mit der Person des Kinematographenbesitzers, mit der Ausübung seines Betriebes und sogar mit den Persönlichkeiten der Besucher; die Notwendigkeit für solche Bestimmungen lässt sich nicht mit zwei Worten nachweisen, da ist der Kinematograph in seinem Werdegang und in seiner heutigen Erscheinungsform zu skizzieren.

Wie allgemein bekannt sein dürfte, ist der Kinematograph in seiner heutigen Form ein Produkt der neuesten Neuzeit. Im Jahre 1900 hatte nicht einmal Berlin einen ständigen Kinematographen und heute besitzt allein der Kanton Zürich 17. In diesen zwei Zahlen liegt schon ein äusserliches Bild der ganz ungeheuren Entwicklung und Verbreitung des Kinematographenwesens.

Und da der Zweck dieser pilzartig wachsenden Neuerscheinung keineswegs Schaffung eines realen Wertes war, sondern lediglich dazu bestimmt, dem Vergnügungsbedürfnis weiter Kreise zu dienen, stand diese neue Schöpfung der Technik vollkommen isoliert da, ohne dass man eine auch nur einigermaßen zutreffende Analogie zu andern ähnlichen Verhältnissen hätte finden können.

Man hatte allseits das Gefühl, diese Entwicklung nicht ruhig vor sich gehen lassen zu dürfen, sondern mit mehr oder weniger Gewalt die kinolosen Zeiten wieder erstehen zu lassen. In diesem Bestreben fanden sich Lehrer, Geistliche, Intellektuelle, Künstler und andere, denen man ein Urteil sehr wohl zutrauen konnte, die alle, wenn auch mit verschiedenen Begründungen, im Zweck — Unterdrückung des Kinos — einig gingen. Die Entwicklung ging aber trotzdem weiter, zuerst in die Breite und in den letzten Jahren auch erheblich in die Tiefe, und ein Teil von den ursprünglichen Bekämpfern steht heute dem guten Kino zum mindesten sympathisch gegenüber.

Was ist aber die Ursache dieser Entwicklung, und welche Bedenken werden dagegen geltend gemacht?

Ohne eine technische Abhandlung über den Kinematograph zu geben, sei hier nur soviel festgestellt:



Der Kinematograph stellt sich dar als eine technische Fortentwicklung der Photographie, verbunden mit Projektion. Als es möglich war, so lichtempfindliche Platten herzustellen, dass eine minimale Belichtungsdauer genügte, um ein bestimmtes Bild festzuhalten, war auch die Möglichkeit von Momentaufnahmen gegeben; es war möglich, von einem in Bewegung befindlichen Körper eine Aufnahme zu machen, einen bestimmten Moment dieser Bewegung festzuhalten.

Es war nur mehr eine technische Frage, wie eine fortlaufende Aufnahme der einzelnen Momente zu bewerkstelligen sei.

Schon im Jahre 1877 versuchte ein amerikanischer Amateurphotograph Muybridge<sup>1)</sup> durch eine Anzahl verschiedener Kameras die verschiedenen Momente einer Bewegung festzuhalten. Ein Deutscher, Otto Anschütz, vervollständigte 1885 dieses Verfahren; 1889 wandte der Friese Green zuerst ein Zelluloidfilmband an, und als Edison das perforierte Zelluloidband erfand, das ruckweise durch den Apparat läuft, war im Prinzip der heutige Kinematograph gebrauchsfertig. Die Gebrüder Lumière in Paris fassten alle Einzelerfindungen zusammen, machten vorzügliche Aufnahmen und brachten sie auf den Markt. Sie gelten meist als Erfinder des Kinematographen.

Durch die rasche Aufeinanderfolge der Aufnahmen ist es möglich, einen einzelnen Vorgang in seinen verschiedensten Phasen festzuhalten, und durch sukzessive Projektion der Bilder kann der Vorgang beliebig oft naturgetreu wiederholt werden und erweckt beim Zuschauer die Illusion, die Bewegungen selbst zu sehen.

Das ist das Wesen des Kinematographen, und darin liegt seine epochemachende Bedeutung. Solange die Kinematographen nur die Tagesereignisse und bestimmte Strassenbilder brachten, hatte niemand etwas dagegen einzuwenden.

---

<sup>1)</sup> Altenloh S. 7.

Aber die Filmfabriken blieben dabei nicht stehen, sondern versuchten, dem Theater Konkurrenz zu machen, d.h. sie liessen durch Schauspieler komische oder dramatische Szenen aufführen, diese verfilmen, und diese einzige Darstellung konnte in zahlreichen Abzügen in einer ganzen Anzahl von Apparaten einem grossen Publikum gezeigt werden.

Mit einem Minimum von Aufwand konnte also ein Maximum von Wirkung erzielt werden.

Aus welchen Gebieten wurden nun die Sujets für diese Aufführungen genommen, und von welcher Qualität waren die Darstellungen?

Alle Kritik und alle Verdammungsurteile über den Kinematographen setzen auf diesen Punkt ein, und es ist nun in der Tat nicht zu leugnen, dass dasjenige, was alles besonders im Anfang der Bewegung an dramatischen Dingen geboten wurde, völlig wertlos, in vielen Fällen aber schlecht, in mehr als einer Beziehung, war. Allein dies ist verständlich, wenn man das ursprüngliche Anwendungsgebiet des Kinematographen betrachtet. Noch die Gebrüder Lumière haben am Anfang gar nicht daran gedacht, einen ständigen Kinematographen einzurichten, sondern sie richteten einen Wanderkinematographen ein. Und bis in die ersten Jahre des XX. Jahrhunderts blieb dies sein Schicksal. Auf Jahrmärkten und Volksfesten wurde neben dem Wachsfigurenkabinett und der Dame ohne Unterleib, und wie alle die Sehenswürdigkeiten hiessen, auch ein Kinematograph aufgeschlagen. Das Amusement, das er bieten konnte, musste sich notgedrungen diesem Milieu anpassen; die Kirchweihbesucher waren das erste Publikum, dem der Kinematograph gefallen wollte.

Das hatte aber natürlich seine Konsequenzen; erstens hielt es jeder bessere Schauspieler für seiner unwürdig, für ein Jahrmarktsvergnügen zu spielen, und dann musste wegen des geringen Eintrittspreises, den der Unternehmer verlangen konnte, die ganze Darstellung möglichst billig und aus Rücksicht auf das Publikum das Dargestellte möglichst drastisch und sinnfällig werden.

Allmählich wurde der Kinematograph sesshaft, aber sein Programm änderte sich nicht wesentlich. Die untern Schichten, ich sage mit Absicht nicht, die untern Klassen, hatte er sich schon als Wandergeselle erworben; auf sie schnitt er in erster Linie auch sein ständiges Programm zu. Das aber veranlasste die „Gebildeten“, sich achselzuckend zurückzuhalten. Und wie er vorher „dem stärksten Mann der Welt“ und „dem dummen August“ Konkurrenz machte, so suchte er jetzt das Tingeltangelpublikum anzuziehen und dem Variété mindester Sorte Konkurrenz zu machen.

Und das Publikum ging darauf ein. Der Erfolg war glänzend. Ein Unternehmen nach dem andern konnte sich etablieren und gedieh vortrefflich. Aber es kamen nach und nach auch solche Leute, die kein Tingeltangel besucht hätten; auch auf die musste Rücksicht genommen werden. Als Einlagen kamen dann sentimentale Rührstücke und dergleichen. Und dieses neue Publikum nahm dann die Stücke, die auf den andern Geschmack zugeschnitten waren, in den Kauf, und ich werde kaum fehl gehen, wenn ich behaupte, dass die ganze Antikinematographbewegung gerade dieses Publikum schützen wollte; denn das frühere Tingeltangelpublikum vor schädlichen Einflüssen zu bewahren, hat doch wohl für den grössten Optimisten wenig Reiz.

Und es lässt sich nun nicht leugnen, dass in dieser Erweiterung des Publikums eine ausserordentlich grosse Gefahr liegt. Gerade Leute, deren Intellekt weniger geschult ist, sind ja bekanntlich von äussern Eindrücken am meisten abhängig. Und wenn diese Leute gezwungen waren, bei ihren Vergnügen ständig Eindrücke aufzunehmen, die nicht gut und nicht rein waren, so musste eine Schädigung eintreten, und ein Kampf gegen diesen Zustand war von grösster Bedeutung für das Wohl der Bevölkerung. Man nahm deswegen den Kampf gegen den Kinobesuch überhaupt auf. Dabei vergass man aber, was auf jedem andern Gebiet als selbstverständlich angesehen wird, dass man Schlechtes

nur dann wirksam bekämpfen kann, wenn man etwas Besseres an seine Stelle zu setzen vermag; ferner hatte man nicht genügend beachtet, dass der Kinematograph seinem Wesen nach, nicht wie er damals in die Erscheinung trat, ein Produkt unserer Zeit ist, und damit bis zu einem gewissen Grade auch für unsere Zeiterforderlich ist, auf jeden Fall nicht mit Gewaltsmitteln unterdrückt werden kann.

Die Entwicklung in den letzten 20 Jahren hat eine solche intensive Arbeitsbetätigung des einzelnen Individuums notwendig gemacht, wie man sie in früheren Zeiten nicht kannte. Aus jedem Betrieb, sei es nun ein Advokaturbureau oder eine Schlosserwerkstätte oder eine Fabrik, ist die „Gemütlichkeit“ verschwunden. Höchste Arbeitsleistung wird von jedem verlangt.

Diese Hastigkeit der Arbeit wirkt aber natürlich auf den ganzen Menschen ein; er kann nicht plötzlich, wenn er das Bureau oder die Fabrik verlassen hat, wieder ein kontemplativer Geniesser werden, sondern je nach der Konstitution des Einzelnen braucht es einen grösseren oder kleinern Anreiz, um die Tagesarbeit abzuschütteln. Und je intensiver die Arbeit ist, um so notwendiger ist natürlich auch ein absolutes Ausruhen, um so grösser das Bedürfnis nach müheloser Abwechslung. Und diesem Bedürfnis der streng arbeitenden Klassen kam der Kinematograph entgegen. Jederzeit zugänglich, ohne an eine Zeit gebunden zu sein und ohne irgend eine Vorbereitung zu erfordern, ermöglichte er für wenig Geld eine Zerstreuung. Wenn diese Zerstreuung auch nicht so beschaffen war, wie man sie vielleicht gewünscht hätte, nahm man sie doch, weil nichts besseres da war.

Es ist noch ein Moment, worauf m. E. viel zu wenig Gewicht gelegt worden ist und was die Popularisierung des Kinos förderte, dass nämlich die Kunst im allgemeinen Ausdrucksformen angenommen hat, die dem Grossteil der Bevölkerung keinen Genuss mehr verschafften. Es ist gewiss ein stolzer Grundsatz „die Kunst ist nicht fürs

Volk“, schliesst man aber in stolzer Überhebung das Volk von der Teilnahme an den Kunsterzeugnissen seiner Zeit aus, so sucht es Surrogate, und nimmt wie ein Kind, was es findet; die Künstler und Intellektuellen einer solchen Epoche haben aber gewiss kein Recht, über den Niedergang des Kunstempfindens im Volk sich zu ereifern.

Von verschiedenen Seiten war auch gegen den Kinetograph ins Feld geführt worden, dass er zu bekämpfen sei, weil er vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus nicht rationell sei. Abgesehen von den wenigen belehrenden Films diene er nur dem Vergnügen und der Unterhaltung ohne jeden höheren Zweck.

Nun wird hoffentlich die Zukunft eine mildere Beurteilung in dieser Beziehung bringen, und die rationalistische Auffassung, dass auch mit der Erholung noch irgend ein nützlicher Zweck verbunden sein müsste, nicht mehr ohne weiteres stützen, sondern auch das Vergnügen als Selbstzweck wieder erlauben. Tatsache ist auf jeden Fall, dass das Bedürfnis nach Vergnügen sehr gross ist, ob als Korrelat zur intensiveren Arbeit, oder welche Faktoren sonst noch mitspielen, soll hier nicht untersucht werden.

Dass es für den einzelnen Haushalt und damit für den Staat selbst von bedenklichen Folgen sein kann, wenn dem Vergnügungsbedürfnis zu viel geopfert wird, ist natürlich unbestreitbar.

Ob es aber der gegebene Weg und ein wirksames Mittel ist, dieses Übermass dadurch zurückzuhalten, dass man ein bestimmtes Vergnügungsmittel verbietet, scheint mir mehr wie fraglich; es ist im Grunde eine Frage des Verantwortungsgefühles, und das dürfte auf andere Weise besser gestärkt werden.

Der Kampf gegen den Kinobesuch als solcher ist im wesentlichen gescheitert, trotz allen Bemühungen, die von den verschiedenen Seiten unternommen wurden.

Mit der Tatsache, dass das Vergnügungsbedürfnis vorhanden ist, dass ein andres billiges, leicht und all-



gemein zugängliches Vergnügungsmittel aber nicht vorhanden ist, muss man rechnen, wenn man den Übelständen, wie sie auch heute noch vorhanden sind, vorbeugen will, und das sollte auch den Weg zeigen, auf dem vorgegangen werden muss.

In den letzten Jahren hat sich nun der Kinematograph, wie von allen objektiven Beobachtern zugegeben werden muss, erheblich verbessert und verfeinert.

Heute sind schon eine ganze Anzahl von Vorwürfen, die man noch um 1910 erheben konnte, hinfällig geworden. Ich erwähne gerade dieses Jahr, weil damals das Buch von Pastor Conradt „Kirche und Kinematograph“ erschien, das eine schwere Anklage gegen den Kino enthielt, und weil ich in den verschiedensten Vorberatungen und Vorarbeiten unserer gesetzgebenden Körperschaften immer wieder den Hinweis auf die dortigen Zusammenstellungen fand, mit oder ohne Quellenangabe.

Heute ist dem Kino als Unterhaltungsmittel schlechthin eine gewisse Kunstqualität nicht mehr abzusprechen. Moissi, Johanna Terwin, Asta Nielsen, Henny Porten und wie die Künstler von Namen und Ruf alle heissen, spielen heute für den Kino, und Reinhardt selbst übernimmt zuweilen die Inszenierung.

Man hat im Laufe der Zeit eben gelernt, die Mittel zu erkennen und zu benützen, die das Kinospiel erfordert, und man wird zweifellos, nachdem der schwere Anfang des Guten gewonnen ist, auf diesem Wege weiter schreiten.

So z. B. werden häufig für den Kino Lustspiele von guten Schauspielern in landschaftlich schönen Gegenden gespielt; die Vorführung eines solchen Films erweckt einen durchaus ästhetischen Genuss, weil uns die Natur selbst vorgeführt, und nicht wie z. B. auf der Bühne eine Illusion mehr oder minder geschickt geweckt wird; ebenso wirken die geradezu hervorragenden Sportfilme (Ski-künstler etc.), die ebenfalls in lustige Begebenheiten eingekleidet werden.

Der Kinematograph ist zudem das einzige Mittel, um bestimmte Vorgänge in der Natur dem Menschenauge fasslich zu machen.

Ich erinnere hier nur an den sogenannten langsamen Film, wodurch bei etwa zehnfacher Verlangsamung die Bewegungen von Tieren vorgeführt werden. Man hat im allgemeinen gar keinen Begriff, wie elegant und ästhetisch z. B. die Muskeln und Glieder eines Pferdes sich einstellen bei einem Sprung über ein Hindernis; denn der Sprung geht so rasch vor sich, dass man nur einen mehr oder minder genauen Allgemeineindruck erhält, während der Kino, da man in einer Sekunde 40 Aufnahmen machen kann, durch eine langsame Wiedergabe uns die ganze Schönheit der Bewegung vorzuführen vermag.

Ich erinnere weiter an die ganz glänzenden Vogelbilder, wie sie in der neuesten Zeit z. B. in Zürich gezeigt werden, wo der Nestbau und das Familienleben einer Anzahl unserer Vögel in zahlreichen ganz hervorragenden Aufnahmen gezeigt werden; ich bin überzeugt, dass die Verbreitung solcher Filme den Interessen des Vogelschutzes mehr dienen, wie polizeiliche Schutzgebote.

Die Bedeutung der rein wissenschaftlichen Filme ist ja allgemein bekannt, sodass ich sie hier nur der Vollständigkeit halber erwähnen will.

Als charakteristisch für die heutige Wertung des Kinematographen führe ich den Aufsatz von Spitteler an, der im Luzerner Tagblatt von 1916, Nr. 71, erschienen ist, und dem ich folgendes entnehme:

„Ja, ich habe mich zum Cinema bekehrt. Vor zwei Jahren noch war ich ein Verächter des Cinema, wie jedermann; weil ich es eben nicht kannte, wie ebenfalls jedermann. Jetzt dagegen kommt es vor, dass ich das Cinema fünfmal in einer Woche besuche. O, nicht unter allen Umständen, nicht wahllos. Niemand kann einen lebhafteren Abscheu als ich verspüren vor den blödsinnigen, mitunter unsagbar rohen Possen, vor den albernen Räubergeschichten, Intriguen- und Detektivsensationen mit



ihren ewigen Dachklettereien und Automobiljagden. Wenn dergleichen grassiert, bleibe ich dem Cinema fern, wochen- und monatelang. Die Kriegsbilder? Meistens Bluff. Aus triftigen Gründen bekommen wir ja bloss Idyllen hinter der Front zu sehen. Also was denn? Was hat mich trotz alledem mit dem Cinema versöhnt und befreundet, bis zur völligen Bekehrung?

Nun, tausenderlei Sehenswürdigkeiten, Merkwürdigkeiten und Schönheiten, von denen ich die wichtigsten (z. B. die Vergeistigung des Weltbildes durch die Lautlosigkeit) hier gar nicht einmal berühren kann, weil sie besondere ästhetische Abhandlungen beanspruchen, die ich mir vorbehalte. Also hier nur das Einfachste, Nahe-liegende, und auch das nur, des Raummangels wegen, in kürzester Form. Vor allem etwas Technisches. Die Photographien der hiesigen Cinema sind durchschnittlich über Erwarten vorzüglich, zuweilen über alle Vorstellung. Zum Stofflichen übergehend: Die Naturbilder, das strömende Wasser, die wehenden Wälder, die prächtigen Parklandschaften begrüsst gewiss jedermann mit Dank und Freuden. Ebenso die Vorführung fremder Völker und Gegenden; oder, wenn das besser klingt, das Geographische und Ethnographische. Zur Natur gehört aber auch das Tier und zum Ethnographischen auch das Historische. Ich habe im Cinema Tierbilder leider nur zu selten gesehen, die für sich allein schon mich mit dem Cinema befreundeten würden. Wie eine afrikanische Grosskatze in den schleunigsten Schlangenwindungen über einen mit Nippsachen gefüllten Spiegelsims rennt, ohne auch nur das kleinste Ding zu berühren, geschweige denn umzuwerfen, wie eine Eule in blitzschnellem Flug durch das dichteste Gestrüpp, ohne anzustossen, eine Ratte überfällt, wo bekommen wir denn sonst dergleichen zu sehen? Bitte mehr Tierbilder. Das Historische: Denen, die es vielleicht nicht wissen, sei mitgeteilt, dass jene italienischen Firmen, die uns grosse Szenenfolgen aus dem römischen, dem griechischen, dem assyrischen

und jüdischen Altertum liefern (Cabiria, Quo vadis, Cleopatra) offenbar von vortrefflichen Kennern der Geschichte beraten werden. Die Kostüme, die Möbel, die Gebäulichkeiten sind getreu bis ins Einzelste, wir können's ja nach den Schriften der Alten kontrollieren. Und diese Leute wissen mehr als wir, wir können also lernen, mühelos, durch genussreichen Anschauungsunterricht. Können Sie sich die Toga der Senatoren, die Tracht der Liktoren deutlich vorstellen? Schwerlich. Da seht Ihr's. Haben Sie einen Begriff von der Kleidung der römischen Matronen? Gewiss aber einen falschen. Ihr meint weiss? Kommt und verbessert Euern Begriff. Und das Auftreten, die Umgangsformen der Alten. Wenn man einen Scipio gesehen hat, erfasst man die unwiderstehliche Überlegenheit eines Römers über einen barbarischen König.

Übrigens nicht nur der Geist, auch Herz und Seele kann beim Cinema gewinnen. Seine Dramen sind ja sämtlich Rührstücke und Tugendstücke, ob auch in sensationeller Sauce. Dergleichen ist ja freilich literarisch wertlos. Allein es gibt noch andere Werte als literarische: Lebenswerte, Beispielswerte, Sieg der Guten über die Bösen, edelmütige Verzeihung, feuchte Augen von Dank strahlend. Bitte dringend um dergleichen im wirklichen Leben.

Schliesslich: Was hält man denn von der Schauspielkunst, von ausgezeichneten Künstlern betätigt? Wie viele von uns bekommen denn eine Bertini, eine Robinne, eine Lydia Borelli, eine Asta Nielsen, eine Porten leibhaftig auf der Bühne zu sehen? Nun, im Cinema kommen sie freundlich zu uns als Gast und stellen sich sogar vor Beginn der Aufführung mit einem lebenswürdigen Lächeln uns vor. Da aber durch den Wegfall der Sprache die Mimik und die Gebärde im Cinema die Hauptrolle spielen, so sind die Meister der Mimik und Gebärde, also die Italiener, hier das Höchste. Da erlebt man förmliche Offenbarungen, z. B. das Spiel der Arme. Und wenn sich zur Meisterschaft noch die Schönheit gesellt, so erhalten wir im Gebiete des Höchsten das Allerhöchste,

mit einem Wort Lydia Borelli. Nur ausnahmsweise leider taugt im Cinemadrama die Handlung etwas, man muss sich an die einzelnen Szenen halten. Trifft jedoch der Ausnahmefall einmal zu, im Verein mit einem Schauspieler ersten Ranges, dann erleben wir einen unvergesslichen Kunstgenuss.“

Also nicht nur die Leistungen des Kinos, sondern auch die Urteile über ihn haben sich im Laufe der Jahre gebessert.

Als feststehend kann man heute unzweifelhaft davon ausgehen, dass der Kinematograph imstande ist, Gutes zu leisten, dass er es häufig schon tut, häufig aber auch nicht. Wie seine Leistungen durch das Mittel der Gesetze und Verordnungen korrigiert werden können, sollen die folgenden Erörterungen zeigen.

## § 2.

### Gewerbefreiheit.

Anwendbarkeit des § 31 BV auf den Kinematographenbetrieb.

Durch den bekannten Bundesratsbeschluss vom 10. Februar 1911 in Sachen Hofmann und Meyer hat der Bundesrat entschieden, dass auch der Kinematographenbetrieb als freies Gewerbe zu betrachten sei, und dass die Kinematographenbesitzer deshalb den Schutz des Art. 31 der BV anrufen könnten. Seither ist dieser Entscheidung zur stillschweigenden und ausdrücklichen Grundlage einer Anzahl bundesgerichtlicher Entscheide geworden, auch die Kantonsregierungen haben bei Gesetzesberatungen über das Kinematographenwesen, sowie bei der Entscheidung von Rekursen auf diesen Beschluss Bezug genommen, so dass man wohl mit gutem Grund sagen dürfte, „es ist allgemein anerkannt, dass der Kinematographenbetrieb in der Schweiz als freies Gewerbe betrachtet wird“.

Aber wenn man die von Kantonen und Gemeinden erlassenen, zum Teil sehr eingehenden Normierungen materiell-

rechtlich nachprüft, so drängt sich doch die Erkenntnis auf, dass die Anerkennung des oben ausgesprochenen Grundsatzes keineswegs gern geschieht, und dass die meisten Behörden, die sich mit der Regelung des Kinowesens befasst haben, die äusserste Grenze, die ihnen durch die Bundesverfassung gezogen ist, bei ihren Bestimmungen gesucht haben, aber auch die ist, wie ich weiter unten im einzelnen ausführen werde, keineswegs immer eingehalten worden.

Es entspricht eben nicht dem Gefühl und dem Sprachgebrauch des Volkes, dass der Kinematographenbetrieb als freies Gewerbe zu behalten sei. Ich verweise hier nur auf eine besonders charakteristische Begründung dieser Auffassung durch den Gemeinderat von Baden an den Regierungsrat des Kantons Aargau, mitgeteilt im Protokoll des Regierungsrates von Aargau vom 23. September 1912, also mehr wie 1½ Jahre nach dem zitierten Bundesratsbeschluss, wo geltend gemacht wird: „Nur eine gekünstelte, das Wesen der Sache ausser Acht lassende Interpretation könne Theater und Konzertvorstellungen und Veranstaltungen ähnlicher Art unter die Kategorien subsumieren, deren freie Ausübung durch den Grundsatz des Art. 31 BV garantiert sei. Das zeige schon ein Blick auf die Geschichte dieser Verfassungsbestimmung.“

Der Bundesrat hat früher ebenfalls auf einem andern Standpunkt gestanden, ich verweise auf den Entscheid in Sachen Frick, BB 1884 II 758, worin es heisst:

„Denn nicht nur theoretisch steht es fest, sondern es ist auch ein praktisch überall, zumal in den schweizerischen Kantonen und Gemeinden von jeher anerkannter und durchgeführter Grundsatz, dass die Ausübung des Schauspielberufes nicht als der Betrieb eines Gewerbes in gewöhnlichem Sinne des Wortes aufgefasst werden kann, weil das Bühnenspiel vor allem in moralischer und ästhetischer Richtung auf das Publikum einzuwirken bestimmt ist. — Ob bei denjenigen, welche berufsmässig oder ausnahmsweise öffentliche Schauspiele veranstalten, die künst-

lerische Tendenz oder die Absicht auf materiellen Gewinn vorwiegt, hat weder für die Sache selbst, noch für die Würdigung eines konkreten Falles seitens der Behörde irgendwelche Bedeutung.“

Seinen neuen Standpunkt, dass also auch theatra-  
lische und ähnliche Vorstellungen unter den Grundsatz des  
Art. 31 BV fallen, begründet der Bundesrat lediglich wie  
folgt:

„Diese (alte) Auffassung steht im Widerspruch zu der  
neuzeitlichen Ausgestaltung des Begriffes Gewerbe, wo-  
nach unter diesen Begriff jede bestimmte berufsmässig  
ausgeübte Tätigkeit zum Zwecke des Gütererwerbes fällt  
(vergl. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, heraus-  
gegeben von Dr. Conrad, Dr. L. Elster, Dr. W. Lexis und  
Dr. Edgar Loening, 3. Aufl. 1909, Bd. IV, S. 847, Burck-  
hardt, S. 274). Unter den so abgegrenzten Begriff des  
Gewerbes, der auch für die Beurteilung der Tragweite des  
Art. 31 BV massgebend ist, fällt auch die Verwertung  
künstlerischer Leistungen, und damit sowohl die Ausübung  
des Schauspielberufes als die berufsmässige Veranstaltung  
theatralischer Vorstellungen. Auch diese Berufsausübun-  
gen sind somit des Schutzes des Art. 31 VB teilhaftig und  
ihre Betätigung kann nicht lediglich nach freiem Ermessen  
der Behörde oder mit Rücksicht auf das Bedürfnis ver-  
boten werden.“ B B 1911 III Nr. 27, pag. 682.

Die Begründung des Bundesrates konstatiert also  
lediglich, dass der theoretische Begriff „Gewerbe“ sich  
im Laufe der Zeit geändert hat, und dass die neuzeitliche  
Definition, wie sie in einem Handwörterbuch der Staats-  
wissenschaften enthaltend ist, für die Interpretation der  
schweizerischen Bundesverfassung massgebend sei.

Diese Begründung ist aber kaum ausreichend, denn  
eine internationale, volkswirtschaftliche Wortinterpreta-  
tion ist keineswegs genügend und geeignet, eine nationale  
Verfassungsbestimmung zu interpretieren, sodann sollten  
meines Erachtens verfassungsmässig garantierte Rechte  
nicht je nach der gerade üblichen wissenschaftlichen



Wort- und Begriffsinterpretation so oder entgegengesetzt ausgelegt werden, und gerade dann um so weniger, wenn, wie im vorliegenden Fall, die neue Auslegung sich nicht mit dem allgemeinen Volksbewusstsein und Sprachgebrauch deckt.

Und da in den einzelnen Verordnungen der kantonalen Behörden und in ihren Beratungen, sowie in den Petitionen der verschiedenen Vereine an die Behörden zur Ergreifung von Massregeln gegen das Kinowesen eine bewusste oder unbewusste Missbilligung der jetzigen Stellungnahme des Bundesrates ohne grosse Mühe bemerkt werden kann, habe ich die Entscheidung des Bundesrates nicht ungeprüft meinen Ausführungen zugrunde legen wollen. Ich bin aber zum gleichen Resultat gelangt, wie der bundesrätliche Entscheid, dass nur die jetzige Auffassung dem Sinn und Geist unserer Verfassung gerecht wird, und die frühere Auslegung des Begriffes Gewerbe und Gewerbefreiheit nicht verfassungsgemäss war, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Begründung der alten Praxis gipfelte in dem Satz, dass der Schauspielberuf deshalb nicht als Betrieb eines Gewerbes aufgefasst werden könne, weil das Bühnenspiel vor allem in moralischer und ästhetischer Beziehung auf das Publikum einwirke; ob dies aus künstlerischer Tendenz oder aus materieller Gewinnabsicht geschehe, sei irrelevant.

Mit andern Worten, ob die Tätigkeit des einzelnen als Gewerbe aufzufassen sei, wurde vom Standpunkt der Allgemeinheit aus beurteilt; weil kein gewerblicher, kaufmännischer Wert für die Allgemeinheit aus der Tätigkeit des Einzelnen resultierte, wurde die Tätigkeit selbst nicht als Gewerbe anerkannt; der Begriff Gewerbe wurde als ein sozialer aufgefasst.

An sich ist es möglich, und beides lässt sich wissenschaftlich auch verteidigen, dass man den Begriff Gewerbe entweder vom Standpunkt der Allgemeinheit aus interpretiert oder vom Standpunkt des Einzelindividuums; die alte Praxis ging von dem ersten Standpunkt aus.

Das aber war offenbar nicht vereinbar mit dem Begriff der Gewerbefreiheit, die durch die Bundesverfassung garantiert werden sollte. Denn die Gewerbefreiheit bedeutet ein Individualrecht (vergl. Burckhardt, S. 251), das dem einzelnen Staatsbürger, im Gegensatz zur Staatsgewalt einerseits und zu Staatsbürgerverbänden (Innungen) andererseits zugestanden werden sollte.

Durch die Gewerbefreiheit sollte dem einzelnen Staatsbürger das Recht garantiert werden, innerhalb den gesetzlich vorgesehenen Schranken seine Fähigkeiten und seine Arbeitskraft ganz frei entfalten und bestmöglichst verwerten zu können.

Bei der Interpretation dieser Bestimmung muss also notgedrungen der Standpunkt des Individuums als Ausgangspunkt genommen werden, nicht der Standpunkt der Allgemeinheit. Und da Art. 31 die wirtschaftliche Selbstbestimmung des einzelnen garantieren sollte, ist es prinzipiell irrelevant, mit welchen Mitteln er seine wirtschaftliche Existenz schafft, ob mit seiner Hände Arbeit, ob durch wissenschaftliche Arbeit oder durch künstlerische Betätigung und gleichgültig ist es auch, welche Bedeutung die Allgemeinheit seinem Tätigkeitsergebnis beimisst. Es genügt, dass die Tätigkeit mit Geld entlohnt wird, zu seinem Erwerb führt, und dann hat er auf Grund von Art. 31 Anspruch darauf, dass seinem Erwerb prinzipiell keinerlei Schranken entgegen gesetzt werden (vergl. im übrigen über den Begriff Gewerbe die Ausführungen bei Burckhardt, II. Aufl. S. 259, v. Salis II, Nr. 734 ff.).

Wie weit der Gewerbetreibende in seiner Erwerbstätigkeit durch Rücksichtnahme auf wohlbegründete Interessen der Allgemeinheit gehemmt wird, ist natürlich eine andere Frage, aber irrelevant zur Prüfung, ob eine Tätigkeit als Gewerbe zu betrachten sei.

Diese subjektive, individualistische Interpretation, die meines Erachtens durch die Verfassung, welche ein Individualrecht gewähren will, geboten ist, führt dazu, auch ohne weiteres den Kinematographenbetrieb als



Gewerbe zu qualifizieren, und da bundesgerichtliche Schranken für die Zulassung und Ausübung nicht bestehen, als freies Gewerbe im Sinne des Art. 31 der BV.

### § 3.

#### **Zulässige Beschränkungen im allgemeinen.**

Durch Art. 31 der BV wird die Freiheit des Handels und der Gewerbe im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet.

Es ist selbstverständlich, dass durch dieses Individualrecht, das dem Gewerbetreibenden garantiert wird, nicht diejenigen Rechte aufgehoben werden sollen, die jedem Staatsbürger garantiert sind, dass also der Gewerbetreibende trotz des Art. 31 gehalten ist, alle Gesetze und Verordnungen zu respektieren, die für die Mitbürger gelten, selbst dann, wenn dadurch die Ausübung seines Gewerbes unmöglich wird. (Eine Aufzählung von privaten und öffentlich-rechtlichen Schranken vergl. Burckhardt, S. 251 ff., v. Salis II, Nr. 742 ff.) Art. 31 garantiert dem Gewerbetreibenden nur, dass keine gesetzlichen Schranken gegen sein Gewerbe als solches erlassen werden dürfen, sofern dieses Gewerbe nicht mittelbar oder unmittelbar dem Staatszweck oder den Staatsgrundlagen entgegengesetzt ist.

Unsittliche und unredliche Gewerbe, Leib und Leben der Bürger, sowie die öffentliche Sicherheit gefährdende Betriebe können ohne weiteres verboten werden. Beispiele vergl. bei v. Salis II, Nr. 764 ff. Solche Gewerbe fallen m. E. überhaupt nicht unter den Begriff der freien Gewerbe, und ihr Verbot bedeutet demnach auch keine Einschränkung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit. Dass der Kinematograph als solcher nicht unter diese Kategorie von Gewerben fällt, wird wohl auch vom ärgsten Kinofeind nicht bestritten werden. Höchstens die Ausübung, d. h. die Verwendung von bestimmten Films kann mehr oder weniger angefochten werden.

Durch lit. e des Art. 31 wird den Kantonen nun die spezielle Befugnis zuerteilt, Verfügungen über die Ausübung der Gewerbe zu erlassen.

Für die Zulassung der an sich freien Gewerbe dürfen die Kantone keinerlei Vorschriften aufstellen, sie haben lediglich das Recht, die Ausübung des Gewerbes soweit zu normieren und zu beschränken, als es das Gemeinwohl erfordert, denn ein an sich einwandfreies Gewerbe kann so betrieben werden, dass die Allgemeinheit dadurch geschädigt wird. So z. B. ist der Verkauf von Waren gewiss ein freies Gewerbe, hingegen die Ausverkäufe, wie sie vor einigen Jahren immer wieder angekündigt waren, lediglich darauf berechnet, falsche Vorstellungen im Publikum zu erwecken und dadurch die Kauflust anzuregen, waren im Grunde betrügliche Handlungen, und mit gutem Recht konnten die Kantonsregierungen dagegen einschreiten, weil die Ausübung des Gewerbes eine betrügliche und die Allgemeinheit schädigende war.

Es ist notwendig, sich dieser Grundprinzipien bewusst zu sein, die in der Bundesverfassung selbst niedergelegt sind; denn gerade in den letzten Jahren sind eine solche Fülle von Einschränkungen von den Kantonsregierungen erlassen und von den Bundesbehörden gebilligt worden, dass, wenn man die einzelnen Verbote ohne eine grundsätzliche Systematisierung auf sich einwirken lässt, man leicht den Eindruck erhielte, dass von der ursprünglich garantierten Handels- und Gewerbefreiheit recht wenig übrig geblieben ist. Es ist zum mindesten fraglich, ob die Häufigkeit der Einschränkungen in den letzten Jahren wirklich ein Zeichen von einer veränderten Auffassung der Handels- und Gewerbefreiheit ist, und nicht vielmehr daher rührt, dass gerade in unserer Zeit das Bestreben von vielen, in kurzer Zeit auf möglichst bequeme Weise viel Geld zu verdienen, besonders stark ist, und dass daher die Versuchung sehr nahe liegt, unerlaubte und betrügliche Mittel anzuwenden, wodurch natürlich immer wieder das Einschreiten der Behörden notwendig wird.

Auf Grund von lit. e sind also die Kantone befugt, Verfügungen über die Ausübung von Handel und Gewerbe zu erlassen, soweit sie nicht den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst beeinträchtigen. Obwohl in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, ist die Praxis immer davon ausgegangen, dass die Kantone nur Verfügungen polizeilicher Natur über die Ausübung erlassen dürfen,<sup>2)</sup> im Gegensatz zu Art. 31 lit. e, wonach im Wirtschaftsgewerbe die Kantone durch Gesetz Beschränkungen des Gewerbes selbst erlassen dürfen.

Die anscheinend unbegrenzte Verfügungsfreiheit der Kantone erhält damit eine ziemlich enge Einschränkung, da sie nur solche Verfügungen erlassen können, welche die Aufgabe der Polizei erfordern. Diese zu umgrenzen, will ich zunächst versuchen.

Die Polizei hat im modernen Staat eine ziemlich weite Aufgabe. Bundesrechtlich ist das Gebiet nicht normiert; auf die speziellen kantonalen Bestimmungen einzugehen, verbietet der Raum; bei der prinzipiellen Umgrenzung des polizeilichen Machtgebietes stütze ich mich im folgenden auf die Ausführungen von Fleiner,<sup>3)</sup> die, da sie in erster Linie für einen monarchischen Staat bestimmt sind, für unser Staatswesen gewiss nicht als zu eng angesehen werden können.

Die Polizei ist nach Fleiner keine ausgeschiedene staatliche Funktion, sondern sie ist die obrigkeitliche Tätigkeit auf dem Gebiete der innern Verwaltung, welche der natürlichen Freiheit der Person und dem Eigentum der Staatsbürger, die zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Rechts, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung nötigen Beschränkungen zwangsweise auferlegt.<sup>4)</sup>

---

<sup>2)</sup> Vergl. z. B. EBG 38 I S. 531.

<sup>3)</sup> Instit. des deutschen Verwaltungsrechtes III. Auflage S. 259 ff.

<sup>4)</sup> Fleiner S. 363

Da die Polizei das öffentliche Recht zu schirmen hat, muss sie rechtswidrige Angriffe auf staatliche Institutionen abwehren.<sup>5)</sup>

Die Sorge für die öffentliche Sicherheit besteht in der Verpflichtung, die von der geltenden Gesetzgebung anerkannten Rechtsgüter der Einzelnen und der Allgemeinheit sicherzustellen gegen Gefahren, die ihrer Existenz oder ihrer Unversehrtheit drohen.<sup>6)</sup>

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erheischt nicht nur eine Abwehr des strafrechtlich Verbotenen, sondern eine Unterdrückung alles dessen, was gegen die herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen verstösst, oder die fünf Sinne über das Mass hinaus belästigt, das als notwendige Folge des Zusammenlebens der Menschen von jedem ertragen werden muss.<sup>7)</sup>

Alle Einschränkungen des Gewerbebetriebes, die zur Erreichung der oben angegebenen Zwecke notwendig sind, können von den Kantonen ohne Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich garantierten Gewerbefreiheit erlassen werden.

Aber nur die notwendigen Einschränkungen sind zulässig, Polizeiverfügungen dürfen nie über das Mass zweckdienlicher Einschränkung hinausgehen,<sup>8)</sup> und die Anforderungen der Polizei sind begrenzt durch das öffentliche Interesse.<sup>9)</sup>

Was an sich erlaubt ist, darf die Polizei auch dann nicht verbieten, wenn ihr dadurch eine allgemeine Aufgabe erleichtert wird.<sup>10)</sup>

Mit dieser allgemeinen Umgrenzung der polizeilichen Aufgabe haben wir einen Masstab, an dem die einzelnen von Gemeinden und Kantonen bisher erlassenen Beschränkungen auf ihre Rechtsbeständigkeit hin geprüft werden können.

---

<sup>5)</sup> Fleiner S. 369.

<sup>6)</sup> Fleiner S. 369.

<sup>7)</sup> Fleiner S. 370.

<sup>8)</sup> Burckhardt S. 263.

<sup>9)</sup> Fleiner S. 372.

<sup>10)</sup> Fleiner S. 372.

## § 4.

**Bestimmungen über die Lokale, in denen das Gewerbe betrieben wird.**

Von vorneherein müssen als zulässig angesehen werden alle feuerpolizeilichen Bestimmungen, die zum Schutz des Publikums erlassen sind, aber auch hier nur, soweit der Schutz des Publikums es erfordert. Denn durch vexatorische Vorschriften kann leicht der ganze Betrieb verunmöglicht werden. Als eine solche nicht durch die Notwendigkeit gebotene Vorschrift ist meines Erachtens die Bestimmung einer zürcherischen Gemeinde anzusehen, wonach Kinematographen nur in freistehenden Massivbauten installiert werden dürfen, die nur diesem Zweck dienen und zudem an einer fünf Meter breiten Strasse gelegen sein müssen, während die Stadt Zürich mit ihren, zum Teil in sehr engen Strassen installierten Kinematographen, wo also eine eventuelle Feuersbrunst eine ganz andere Gefahrenquelle bieten würde, als es in einer kleinen Gemeinde der Fall wäre, es für ausreichend erachtet, dass Kinematographen nur in Parterreräumen eingerichtet werden dürfen, und die oberen Stockwerke der Gebäude keine feuergefährlichen Betriebe enthalten und nicht grösseren Menschenmengen zum Aufenthalt dienen.

Solche Vorschriften, besonders wenn sie, wie in dem erwähnten Fall, kumuliert sind, können in ihrer Gesamtheit einen Betrieb von vornherein verunmöglichen. Im übrigen aber, selbst wenn sie einen Betrieb unrentabel machen, sind solche Verfügungen unbedingt zulässig, sofern nach konkreten Verhältnissen der Schutz des Publikums es erheischt.

Auf weitere Einzelheiten einzugehen, verbietet mir der Raum.



§ 5

**Beschränkungen der Zulassung zum Kinematographenbetrieb.**

a) Patentrecht und Unterstellung unter die Hausiergesetze.

In einigen kantonalen und kommunalen Bestimmungen wird verlangt, dass der Kinematographenbesitzer ein Gewerkepateht zu lösen hat. Diese Ausdrucksweise ist nicht richtig und hat auch einzelne Behörden schon irreführt. Wenn ein Beruf von bundeswegen als ein freies Gewerbe klassifiziert ist, so braucht der Gewerbetreibende selbstverständlich sich nicht von der Kantons- oder Gemeindebehörde die Erlaubnis zur Ausübung geben zu lassen, und die Kantonsbehörde darf, sofern die gesetzlichen Bestimmungen erfüllt sind, die Ausübung auch nicht hindern; es liegt nicht in ihrem Belieben, ob oder wieviel Kinematographen an einem Ort eingerichtet werden dürfen; weder ein Verbot, noch eine Einschränkung (Bedürfnisklausel) der Betriebe ist zulässig, wie die Bundesbehörden<sup>11)</sup> wiederholt entschieden haben.

Lediglich hat die Behörde das Recht und auch der Allgemeinheit gegenüber die Pflicht, sich darüber zu vergewissern, ob die sicherheits- und feuerpolizeilichen Vorschriften erfüllt sind. Die „Patenterteilung“ hat also lediglich die Bedeutung, dass die Behörde bestätigt, dass keinerlei gesetzliche Hinderungsgründe vorliegen.

Es hätte gewiss keinen Sinn, hier besonders auf diese falsche Nomenklatur hinzuweisen, wenn aus diesen Namen in der Praxis nicht materiellrechtliche Konsequenzen hergeleitet würden.

Denn die Patentrechtspflicht, auch für ständige Kinematographen, wird in einigen Kantonen auf Hausiergesetze gestützt, welche auch eine spezielle Patentrechtgebühr

---

<sup>11)</sup> Burckhardt S. 269.

vorsehen. Die Berechtigung zur Erhebung einer speziellen Kinematographengebühr und auch Kinematographensteuer haben die Kantone zweifellos; wie ich weiter unten noch ausführen werde, sofern die Gebühren oder Steuern sich in angemessenen Grenzen bewegen, kann bundesrechtlich nicht viel dagegen eingewendet werden.

Aber die in den Hausiergesetzen vorgesehenen Gebühren übersteigen in den meisten Fällen das für ständige Kinematographenbetriebe zulässige Mass.

Es gibt einzelne Kantonsgesetze, z. B. dasjenige von Baselstadt, wo in einem besondern Abschnitt neben dem Hausierwesen, Bestimmungen über öffentliche Aufführungen und Schaustellungen schlechthin enthalten sind. Diese Bestimmungen gelten nun zweifellos auch für die Kinematographen, denn die Kantone sind befugt, polizeiliche Vorschriften über die Gewerbe zu erlassen, und selbstverständlich ist es gleichgültig, ob die gesetzlichen Bestimmungen sich einem andern Gesetz anschliessen oder separat erlassen werden.

Wenn aber ein Hausiergesetz nur für das Hausiergewerbe erlassen ist, wie z. B. dasjenige von Zürich, wo es in § 8 heisst: Als patentpflichtiger Hausierverkehr ist zu behandeln, ..... e) die Produktion von Schaustellungen, von gewerblichen oder künstlerischen Leistungen, bei denen ein höheres wissenschaftliches oder Kunstinteresse nicht obwaltet (Menagerien, Panorama, Bildergalerien, Carrussells, Schauspieler, Sänger, Musikanten, Kunstreiter, Seiltänzer, Taschenspieler usw.), so ist meines Erachtens die Anwendung auf ständige Kinematographen nicht zulässig. Einen Rekurs gegen die Unterstellung hat allerdings der zürcherische Regierungsrat abgewiesen, aber nur mit der Begründung: „Es steht rechtlich nichts entgegen, auch Gewerbe, die überhaupt oder im speziellen Fall nicht im Umherziehen betrieben werden, aus polizeilichen Gründen der Patentpflicht zu unterstellen. Ob dies durch Spezialgesetz (vergl. z. B. das Wirtschaftsgesetz) oder unter Anlehnung an das



Gesetz über das Markt- und Hausierwesen geschieht, ist nur von untergeordneter Bedeutung. Es wird nicht bestritten, dass auch die ständigen Kinematographen insofern einen ambulanten Charakter tragen, als die Bilder abwechselnd von Ausstellung zu Ausstellung wandern.“<sup>12)</sup>

Es ist selbstverständlich nicht von untergeordneter Bedeutung, ob vom Volk ein Gesetz erlassen wird oder ob die Polizei selbständig, von sich aus für ein Gewerbe den Patentzwang einführt in analoger Anwendung eines andern Gesetzes; aber auch die einzige materielle Begründung ist meines Erachtens nicht stichhaltig, denn dadurch, dass ein Kinematographenbesitzer häufig nur geliehene Filme vorführt, wird er noch nicht zum Hausierer.

Von jeher galten für den Hausierverkehr besondere Normen. Man unterscheidet auch heute noch drei Arten von Gewerbebetrieben, die stehenden Gewerbe, den Gewerbebetrieb im Umherziehen und den Marktverkehr.<sup>13)</sup> Die prinzipielle Gewerbefreiheit wird nun im allgemeinen als nur für stehende Gewerbe gültig anerkannt.

Wie in zahlreichen bundesgerichtlichen Entscheiden und Bundesratsbeschlüssen<sup>14)</sup> von den Bundesbehörden festgestellt wurde, rechtfertigt es sich trotz Art. 31 BV, spezielle Normen über den Hausierverkehr zu erlassen, und zwar sowohl in persönlicher Beziehung, als auch vom fiskalischen Standpunkt aus. Die Hausiergesetze sind auch durchweg daraufhin gemacht, sind auf den Begriff des „Wanderns“, sei es mit Ware, sei es mit Theatervorstellungen oder Zirkusbuden, aufgebaut.

Leute, die im Kanton oder im Ort keinen Wohnsitz haben, betreiben vorübergehend ihr Gewerbe daselbst.

---

<sup>12)</sup> Jahresbericht der Direktion der Justiz und Polizei von 1912 S. 65.

<sup>13)</sup> Laband im öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. I S. 262.

<sup>14)</sup> Vergl. v. Salis II Nr. 885 ff.

Es ist selbstverständlich, dass ein solcher Beruf, der vollkommen aus dem Rahmen des für uns Natürlichen hinauswächst, auch nicht in den Rahmen der allgemeinen Gesetze hineinpasst, die auf Bodenständigkeit, Dauer des Aufenthaltes und Domizil aufgebaut sind.

Zunächst steuerpolitisch: Der nicht sesshafte Gewerbetreibende erzielt unter Umständen grosse Einnahmen an einem Ort. Obwohl diesem Ort ein bedeutendes Kapital entfremdet wird, ist auf Grund der allgemeinen Steuergesetze kein Mittel vorhanden, eine Steuer zu erheben; daher ist die Gemeindegebühr der Hausiergesetze durchaus vernünftig.

Sodann sicherheitspolizeilich: Die mit Ware Hausierenden dringen in die Privatwohnungen der Bürger ein; es ist selbstverständlich, dass dadurch erstens der Polizei ziemlich viel Arbeit erwächst, und dass ferner die Polizei der Allgemeinheit gegenüber die Pflicht hat, die Persönlichkeiten der Hausierer einer strengen Kontrolle zu unterwerfen; die Patentpflicht ist also durchaus am Platze. Aber die angeführten Gründe entfallen für den Kinematographenbesitzer.

Er betreibt an einem Ort sein Gewerbe, wie jeder andere Berufsmann; er zahlt von dem Gelde, das er am Ort erwirbt, Steuer wie jeder andere Bürger. Und dass die Persönlichkeit des Kinematographenbesitzers für die Polizei nicht das gleiche Interesse hat, wie diejenigen eines Hausierers, bedarf ebenfalls kaum der Behauptung.

Meines Erachtens ist also eine Anwendung der Hausiergesetze auf den ständigen Kinematographenbetrieb nicht zulässig, weil keine der Gründe, die zum Erlass der Hausiergesetze geführt haben, auf den Kinematographenbesitzer zutreffen, weil ferner der Kinematographenbesitzer sein Gewerbe nicht im Umherziehen ausübt, sondern an dem Ort, wo er steuerpflichtig ist; ob die Mittel, die zum Ausüben des Gewerbes dienen, immer am gleichen Orte sind, ist irrelevant und machen sein Gewerbe noch nicht zu einem Gewerbebetrieb im Umherziehen.

Auf jeden Fall sind die Hausiergesetze Ausnahmegesetze und nach allgemeinen Rechtsregeln als solche strikte zu interpretieren, und wenn der Wortlaut oder der Sinn der kantonalen Gesetz sich nur auf vorübergehende Aufführungen bezieht, ist eine Anwendung derselben auf ständige Kinematographen nicht zulässig.

Dass die Wanderkinematographen im allgemeinen den Hausiergesetzen unterstehen, dürfte nicht zweifelhaft sein.

#### b) Domizilpflicht des Kinematographenbesitzers.

In verschiedenen kommunalen und kantonalen Verordnungen über den Kinematographenbetrieb ist die Bestimmung enthalten, dass das „Patent“ nur an solche erteilt wird, die im Ort oder Kanton Domizil haben.

Diese Bestimmung verstösst meines Erachtens gegen 31 BV. Der Bundesrat hat in einem Rekursentscheid (B. B. 1895 I 219) ausgeführt:

„Die Bundesverfassung von 1848 in Art. 41, 2 p. 4 hatte nur den Niedergelassenen die freie Gewerbeausübung zugesichert. Diesem System gegenüber gewährleistet Art. 31 der BV von 1874 die Handels- und Gewerbefreiheit als ein jedem Schweizer im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft zustehendes Grundrecht.“

In einem andern Entscheid führt der Bundesrat aus, dass die Vorschrift einer Domizilverzeigung als verfassungswidrig zu bezeichnen sei, sobald sie tatsächlich einen Gewerbetreibenden hindere, sein Gewerbe in nutzbringender Weise zu betreiben.<sup>15)</sup>

Da nach Art. 23 Abs. 2 ZGB niemand an zwei Orten einen Wohnsitz haben kann, wird durch eine solche Domizilpflicht es dem Kinematographenbesitzer verunmöglicht, an zwei Orten einen Kinematographenbetrieb zu haben. Dass gerade bei dem heutigen Trieb nach Zentralisation es eine ausserordentliche Erschwerung des

---

<sup>15)</sup> Vergl. v. Salis II Nr. 753, Burckhardt S. 270.

Gewerbes ist, wenn es nur an einem Ort betrieben werden kann, ist doch unbestreitbar.

Die Gemeinde Baden im Kanton Aargau hatte ebenfalls eine solche Bestimmung in ihren Verordnungen. Durch Entscheid vom 14. Februar 1913 hat der Regierungsrat einen dagegen eingereichten Rekurs gutgeheissen, im wesentlichen mit folgender Begründung: „Es existiert nun keine Begründung, wonach jemand, der in einem andern als im Wohnsitzkanton ein Gewerbe betreibt, daselbst auch privaten Wohnsitz nehmen müsse. Im vorliegenden Fall erscheine dies vorzuschreiben auch deshalb nicht absolut nötig zu sein, weil die den Kinobetrieb regulierenden polizeilichen Vorschriften sehr eingehend und scharf sind, und die Gemeindebehörde es jederzeit in der Hand hat, gegen deren Missachtung einzuschreiten.“ (Die Rekurrentin war dabei noch Ausländerin.)

Es liegen auch keine wichtigen Gründe vor, die eine solche Vorschrift rechtfertigen, denn der Betrieb kann besteuert werden, weil er ein Geschäftsdomizil begründet; in den meisten Fällen wird es sich auch um einen Betrieb handeln, der im Handelsregister eingetragen werden muss, wodurch also ein Gerichtsstand für Zivilklagen begründet wird, eventuell könnte von den Behörden die Begründung eines Gerichtsstandsdomizils verlangt werden.

Strafrechtlich ist das *forum delicti commissi* gegeben, sodass ohne den Zwang des privaten Wohnsitzes allen berechtigten Anforderungen genügt werden kann.

Erwähnen will ich nur noch, dass Bern in seinem neuen Entwurf einen Mittelweg eingeschlagen hat; nach Art. 2 soll die Konzession nur lauten auf einen bestimmten verantwortlichen, zur Führung des Unternehmens verpflichteten Inhaber, Besitzer, Pächter oder Geschäftsführer, der am Ort des Betriebes Wohnsitz zu nehmen hat. Der Entwurf ist erst in erster Lesung behandelt, aber immerhin scheint mir die versuchte Lösung riskant, weil durch eine solche Bestimmung der

oft sehr finanzschwache Pächter als allein verantwortlich erklärt wird, wodurch aber weder das Publikum besonders geschützt wird, noch andererseits ein klageloser Betrieb garantiert wird. Denn für einen Geschäftsführer oder Pächter ist es naturgemäss viel weniger schmerzhaft, wenn ihm die Konzession entzogen wird, als es einen Eigentümer trifft, wenn diesem das Patent entzogen wird.

c) Guter Leumund.

Eine Anzahl Gemeindeverordnungen verlangen von den Bewerbern einen guten Leumund.

Da prinzipiell der Kinematographenbetrieb ein freies Gewerbe ist, ist die Zulassung jedem gestattet, sofern nicht polizeiliche Gründe das Gegenteil rechtfertigen. Liegen nun solche polizeiliche Gründe vor, die verlangen, dass nur ganz einwandfreie Persönlichkeiten den Kinematographenbetrieb ausüben?

Die Aufgabe der Polizei zur Kontrolle wird selbstverständlich erleichtert durch die Gewissheit, dass ein ganz makelloser Mensch den Betrieb führt; ist es ihr aber unmöglich, das Publikum auf andere Art vor eventuellen sittlichen Gefahren zu schützen, als durch eine solche Vorschrift?

Das scheint mir nun nicht der Fall zu sein. Es wäre gewiss wünschenswert, wenn wir nur mit Ehrenmännern in Berührung kommen müssten, das würde das Leben entschieden verschönern, und einen grossen Teil von Polizisten und Anwälten überflüssig machen, aber meines Erachtens kann die Polizei nicht ohne weiteres die Nichtehrenmänner oder solche, die nur einen kleinen Flecken auf ihrem bürgerlichen Ehrenschild haben, von bestimmten Berufen ausschliessen.

Für den Wirtschaftsbetrieb ist es zwar allgemein anerkannt, dass strenge Anforderungen zu stellen sind, mit gutem Recht, wie mir scheint. Denn ein grosser Teil des Wirtschaftsbetriebes spielt sich im Innern des Hauses ab, der nicht in jedem Moment von den Kontrollorganen



überblickt werden kann; es ist also notwendig, dass Garantien dafür da sind, dass auch der „interne“ Betrieb durchaus korrekt vor sich geht. Da die Polizei mit gewöhnlicher Aufmerksamkeit über die Klaglosigkeit des Betriebes sich nicht orientieren kann, sie der Allgemeinheit gegenüber aber dafür verantwortlich ist, muss sie zu den weiteren Mitteln greifen, unter den Bewerbern eine Auswahl zu treffen. Das darf sie auch umso eher, als das Wirtschaftsgewerbe kein freies Gewerbe ist.

Auch bei Trödlern und Hausierern ist anerkannt, dass zur Ausübung nur gutbeleumdete Personen zugelassen werden, auch das mit Recht. Die Polizei kann nicht täglich den Kauf und Verkauf der Trödler kontrollieren, um sich zu überzeugen, ob keine Hehlereien vorkommen; denn dieser Beruf ist das prädestinierte Absatzgebiet der Diebe; die öffentliche Sicherheit erfordert also, dass zum Handeln mit gebrauchten Gegenständen nur Leute mit gutem Leumund zugelassen werden.

Der Hausierverkehr könnte sehr leicht als Vorwand dienen zum Auskundschaften von Verbrechensgelegenheiten. Also ist eine Kontrolle des Vorlebens des Hausierers notwendig.

Der Kinematographenbesitzer aber übt sein Gewerbe öffentlich aus, in einem Raum, der sofort überblickt werden kann. Es gibt keine Interna des Betriebes. Dass keine sittlich anstössigen Bilder gezeigt werden, kann durch entsprechende strenge Verbote verhindert werden. Die Aussicht, bei klaghaftem Betrieb das Patent verlieren zu müssen, ist meiner Ansicht nach eine grössere Garantie für klaglosen Betrieb, als ein amtliches Zeugnis, dass der Kinematographenbesitzer noch nie vorbestraft ist.

Im übrigen geht in unserer Zeit das Bestreben dahin, den einmal Gestrauchelten im bürgerlichen Leben nicht zu sehr zu benachteiligen, sondern ihm die Möglichkeit zu geben, sich zu rehabilitieren, und das wäre ja schliesslich auch als Kinobesitzer möglich.

Der Referent ist zwar anderer Meinung; doch halte ich die von ihm angegebenen Gründe für nicht schwerwiegend genug, um eine solche polizeiliche Massnahme zu stützen. Die von ihm befürchtete eventuelle Demoralisation kann schon heute auf Grund der Strafgesetze in den meisten Kantonen vermieden werden, und sollte in Zukunft noch durch spezielle Vorschriften, wie ich weiter unten ausführen werde, verunmöglicht werden.

## § 6.

### **Beschränkungen der Ausübung des Kinematographengewerbes.**

#### A.

#### Sachliche Beschränkungen.

#### 1. Strafrechtsnormen und polizeiliche Verbote im allgemeinen.

In fast allen kantonalen Strafgesetzbüchern sind allgemeine Verbote enthalten betreffend Aufführungen, bildlicher Darstellungen oder Vorführungen, welche die Sittlichkeit verletzen. Diese Bestimmungen, obwohl in der Mehrzahl vor der Erfindung und Popularisierung des Kinos entstanden, kommen auf den Kinobetrieb ohne weiteres zur Anwendung. Meist ist auch der Wortlaut der Bestimmungen so, dass ein Zweifel nicht entstehen kann. Die Sittlichkeit ist ein allgemein anerkanntes Rechtsgut, öffentliche Angriffe auf sie waren schon vor dem Kino möglich und entsprechende Verbote mussten erlassen werden. Ein sittlich irgendwie anstössiger Betrieb ist also in der Regel strafrechtlich verboten.

Allein die speziellen Kinoverordnungen gehen zum Teil weiter.

An sich kann sich die Frage erheben, ob überhaupt die Gemeinden (es handelt sich fast nur um Gemeindeverordnungen) kompetent sind, Bestimmungen aufzustellen über anstössige öffentliche Aufführungen, sofern dieselben kantonrechtlich durch das Strafrecht schon normiert sind. Soweit die Gemeindebestimmungen nur



eine Aufzählung von Einzelhandlungen enthalten, die im Prinzip, vielleicht in allgemeinen Ausdrücken schon in den strafrechtlichen Verboten enthalten sind, kann die Kompetenz natürlich nicht angezweifelt werden. Denn Aufgabe der Polizei ist in erster Linie, die Nachachtung des Strafgesetzes zu erwirken, und wenn sie zu diesem Zweck erläuternde Vorschriften noch erlässt, so kann sie dies ohne weiteres.

Aber wenn im Strafgesetz z. B. nur unsittliche Darstellungen verboten sind, kann dann die Polizei noch weiter gehen und auch anstössige Darstellungen verbieten, oder gilt wie in andern Rechtsgebieten, dass eine vom Gesetzgeber normierte Materie endgültig normiert ist, sofern nicht ausdrücklich Vorbehalte gemacht sind? Meines Erachtens wäre ein solcher Schluss rechtsirrtümlich. Durch die erwähnte Bestimmung im Strafgesetz sollte nicht die Materie der öffentlichen Darstellung normiert werden, sondern der Angriff auf die Sittlichkeit, begangen durch öffentliche Darstellungen. Das Rechtsgut der Sittlichkeit sollte also durch eine solche Bestimmung geschützt werden. Und die Polizei könnte nicht auf unsittliche Darstellungen eine andere Strafe setzen wie das Strafgesetz. Aber da die Polizei, wie ich oben ausführte, nicht nur die Aufgabe hat, die strafrechtlich geschützten Rechtsgüter zu schützen, kann sie also sehr wohl erklären, dass in einer Darstellung, welche nicht gegen die strafrechtlich geschützte Sittlichkeit verstösst, ein Angriff liegt auf ein anderes schützbares Rechtsgut, und sie hat zweifellos das Recht, dies durch Verordnungen zu normieren. Infolge dessen halte ich Polizeibestimmungen, die neben dem Strafgesetz bestehen und die erheblich weitergehen als das Strafrecht, für zulässig, sofern überhaupt ein schützbares Rechtsgut vorhanden ist. Das aber muss im Einzelfall untersucht werden.

## 2. Verbot der Verbrechensdarstellungen.

So halte ich das Verbot von Verbrechensdarstellungen schlechthin nicht für zulässig. Abgesehen davon, dass in

den meisten klassischen Stücken irgend ein Verbrechen vorkommt, vermag ich auch nicht einzusehen, gegen welches Rechtsgut eine solche Darstellung verstossen sollte; gegen die öffentliche Sicherheit? doch gewiss nicht, wenn das Stück dann zeigt, wie unangenehm die Folgen eines Verbrechens für den Täter werden können. Ich halte daher nur eine solche Bestimmung für zulässig und auch empfehlenswert, wie sie etwa in dem Entwurf von Luzern (Februar 1916) enthalten ist, wonach verboten ist (Art. 14):

„Filme, welche vermöge der dargestellten Vorgänge oder der Art der Darstellung geeignet sind, zur Begehung von Verbrechen anzureizen, herzustellen, zu verkaufen, zu vermieten oder öffentlich vorzuführen“.

Mit einer solchen Bestimmung wird der Vorführung von Verbrechen die für die öffentliche Sicherheit erforderliche Schranke angelegt.

### 3. Verletzung des Schamgefühls.

Auch die Bestimmungen, dass die Vorführung von Filmen verboten ist, welche das Schamgefühl verletzen, halte ich für zulässig. Wenn auch noch nicht in alle Strafgesetzbücher aufgenommen, ist trotzdem das Schamgefühl als ein schutzbares Interesse anzusehen. Immerhin wäre auch hier eine Schranke zu empfehlen, wie sie Bern in dem Entwurf (Art. 8) anbrachte, dass nur solche Filme verboten sind, die das Schamgefühl gröblich verletzen. Denn wenn die leichte Verletzung des Gefühles von empfindsamen Personen genügte, müssten ja auch eine grosse Anzahl unserer Theaterstücke verboten werden.

### 4. Darstellung mit verrohender Wirkung.

In einigen Verordnungen wird ferner verboten die Vorführung von Filmen, die geeignet sind, eine verrohende Wirkung auszuüben (Entwürfe Bern, Luzern, Baselstadt, die Verordnung von Zug, Bekanntmachung des Regierungsrates von St. Gallen vom 23. Februar 1915 und andere mehr). Soweit es sich um Filme handelt, die vor Jugendlichen aufgeführt werden, lässt sich eine solche Vorschrift

begreifen und rechtfertigen, wie ich weiter unten ausführen werde, aber allgemein, für alle Filme, scheint mir die Vorschrift zu weitgehend zu sein.

1. Was für Filme sollen das sein? Solche, die unsittlich sind, das Schamgefühl verletzen, zu Verbrechen anreizen, sind schon verboten. Welche Filme üben generell auf normale erwachsene Menschen eine verrohende Wirkung aus? Und was heisst Verrohen? Ferner, welches Rechtsgut wird durch verrohende Filme verletzt? Herzeigenschaften des Zuschauers? Die Polizei hat nun nicht die Aufgabe, die Herzensbildung der Staatsbürger zu kontrollieren; dies ist meines Erachtens kein durch Polizeigewalt schützbares Rechtsgut. Zwar ist in einigen Polizei- und Strafgesetzen die Tierquälerei verboten; das ist im Grunde auch nur ein Rohheitsdelikt. Auch der eidgenössische Strafgesetzenswurf hat diese Bestimmung aufgenommen und zwar bezeichnenderweise unter die Übertretungen gegen den öffentlichen Frieden. Der Normalmensch mit normaler Gefühlsentwicklung wird in seinem Empfinden verletzt, wenn er auf öffentlichen Strassen und Wegen Tierquälereiszenen mit ansehen muss. Diesem Normalempfinden wird Rechnung getragen durch die Verbote.

Wenn nun Tierquälereiszenen unter den Filmen mit verrohender Wirkung verstanden sein sollen, so lässt sich dagegen nichts einwenden; denn auch der Gesetzgeber hat die Rohheit gegen Tiere unter besondere Strafe gestellt, weil die Tiere juristisch nur Sachen sind, und Handlungen gegen dieselben nur unter dem Gesichtspunkte der Sachbeschädigung zu ahnden wären, ohne die erwähnten Sondernormen. Aber in unsern übrigen Gesetzen sind nur Handlungen mit Strafe bedroht, nicht Charaktereigenschaften, wie Rohheit u. dergl. Und deshalb sollte auch nur die Vorführung von bestimmten Handlungen verboten werden, die geeignet sind, Verstösse gegen die Rechtsordnung im weiteren Sinne hervorzubringen, nicht aber solche, die geeignet sind, in durchaus unkontrollierbarer Weise auf den Charakter der freiwillig Zuschauenden einzuwirken.

Im März 1915 wurde in der vierten Sitzung der eidgenössischen Strafrechtexpertenkommission<sup>16)</sup> von Bundesrichter Reichel ein Antrag eingebracht, betreffend Aufnahme einer Bestimmung, wonach unter Strafe gestellt werden sollte die kinematographische Darstellung von Tatsachen und Vorgängen, die auf den Zuschauer einen verrohenden Eindruck ausüben. In der Diskussion wurde besonders von Gautier<sup>17)</sup> darauf hingewiesen, dass ein solcher Ausdruck viel zu vag sei, um in ein Gesetz aufgenommen zu werden, und dass es andererseits nicht möglich sei, das, was Reichel wünschte, genauer auszudrücken. In der Folge wurde dann der proponierte Artikel nicht aufgenommen.

Ist nun ein solcher Ausdruck zu vag für ein Gesetz, so ist er meines Erachtens erst recht zu ungenau für eine Polizeiverordnung. Denn das Gesetz wird in öffentlicher Weise interpretiert, und es wäre für ein Gesetz schon möglich, eine gleichmässige Praxis einzuführen, während die Polizeiverfügungen meist nicht durch die Öffentlichkeit nachkontrolliert werden können, und aus solch dehnbaren Bestimmungen leicht die Befugnis zu allerlei willkürlichen Entscheidungen abgeleitet werden könnte.

##### 5. Verbot der Filme, die groben Anstoss erregen.

Diese Bestimmung, die in einigen Verordnungen vorkommt, ist sehr dehnbar, immerhin meines Erachtens zulässig und wünschenswert. Denn es gibt Vorgänge, deren Vorführung nicht unsittlich ist und nicht das Schamgefühl selbst verletzt, weil Handlungen, die sich so qualifizieren würden, sorgsam vermieden werden, und die dennoch durch die Art der Darstellung, durch das, was angedeutet und durch das, was verschwiegen wird, verletzend wirken, und

---

<sup>16)</sup> Das Protokoll wurde mir von Herrn Prof. Dr. Zürcher in freundlichster Weise zur Verfügung gestellt, wofür ich ihm auch an dieser Stelle meinen besten Dank ausspreche.

<sup>17)</sup> a. a. O. S. 9.

worin ein solcher Angriff auf unsere allgemeinen ethischen Anschauungen und Grundsätze liegt, den sich der Durchschnittsmann oder die Durchschnittsfrau an einem öffentlichen Ort nicht gefallen lassen muss. Die Polizei hat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass schwere Angriffe gegen allgemein gültige und anerkannte ethische Grundsätze und Überzeugungen nicht vorkommen. In diesem Sinn fasse ich die Bestimmung auf und möchte sie gelten lassen.

## 6. Musikverbote.

Verschiedene Verordnungen haben das Begleiten der Vorstellungen mit lärmender Musik verboten. In dieser Fassung ist das Verbot wohl nicht zulässig, denn prinzipiell lärmt jede Musik. Geräuschmachen ist ihr Wesen. Musik zu verbieten, könnte nur im Interesse der Zuschauer erfolgen. Das aber ist nicht notwendig. Diejenigen, die die Musik nicht hören wollen, können das Lokal verlassen. Diejenigen, die sich dafür begeistern, können doch schliesslich, ohne das Staatswohl zu gefährden, ihr Vergnügen haben.

Zürich hat in seinem neuesten Entwurf in § 24 die nach meiner Ansicht richtige Einschränkung erlassen: Es wird verboten Musik, welche die Nachbarschaft stört.

## § 7.

### **Kontrollvorschriften.**

#### a) Im allgemeinen.

Es bedarf wohl kaum einer besondern Erwähnung, dass zur Überwachung des Kinematographenbetriebes eine strenge Kontrolle notwendig ist, denn eine Schädigung durch einen Kinematographen wird vermöge seiner Betriebsart leicht zu einer Massenschädigung. Als zulässige und wünschbare Vorschrift in dieser Beziehung scheint mir Art. 16 des Basler Entwurfes, lautend: „Die mit der Kontrolle der Kinematographen betrauten Organe des Polizeiinspektorates sind jederzeit befugt, die Theater zu betreten, sich Programme und Reklamezettel geben zu



lassen, Auskünfte zu verlangen und sich zu überzeugen, ob den Bestimmungen dieses Gesetzes und den zugehörigen Ausführungsvorschriften nachgelebt wird. Es müssen ihnen auf ihr Verlangen auch ausserhalb der Vorstellungszeit einzelne Programmnummern vorgeführt werden.“ Durch diese Bestimmungen ist es den Kontrollorganen ermöglicht, sich zu jeder Zeit zu vergewissern, dass nichts vorgeführt wird, was in irgend einer Weise verboten ist. Besonders durch den Schlusssatz haben die Kontrollorgane auch das Recht, eventuell vor der Aufführung eines bestimmten Filmes eine Prüfung vorzunehmen.

#### b) Zensur.

In verschiedenen kantonalen und kommunalen Kinoverordnungen ist die Bestimmung enthalten, dass die Filme vor der Aufführung der Polizeidirektion, dem Gemeinderat oder einer Spezialkommission zur Genehmigung vorzulegen sind; damit ist sanglos und klanglos in einem beträchtlichen Teil der Schweiz die Präventivzensur eingeführt.

Bezüglich der Frage, ob eine solche Präventivzensur wünschbar ist oder nicht, kann ich auf die ausführliche Darlegung des Herrn Referenten verweisen. Ich begnüge mich hier damit, die Frage zu erörtern: ist die Präventivzensur zulässig oder nicht? Ich möchte hier speziell daran erinnern, dass wir bei jeder Einzelfrage daran festhalten müssen, dass der Kinematograph ein freies Gewerbe ist und die Kantone nur polizeiliche Einschränkungen aufstellen dürfen, und die polizeiliche Beschränkung der individuellen Freiheit nie das absolut erforderliche Mass überschreiten darf. Durch die Präventivzensur sollte der Kinobesitzer verpflichtet werden, vor der Aufführung jeden Film der Polizei vorzulegen. Dass darin eine sehr starke Einschränkung der persönlichen Freiheit und der freien Gewerbeausübung liegt, bedarf kaum einer besondern Erwähnung. Ich bemerke ausdrücklich, dass sich die folgenden Erörterungen nur auf

die Filme beziehen, die zur Vorführung vor Erwachsenen bestimmt sind. Für die Kontrolle der Kindervorstellungen gelten andere Grundsätze.

Es ist richtig, in den uns umgebenden Ländern ist mehr oder weniger weitgehend auch eine Präventivzensur eingeführt worden; darauf verweisen die Beratungen der schweizerischen Behörden auch immer, aber damit ist noch kein genügender Grund gegeben, sie auch in der Schweiz zuzulassen. Denn die staatsrechtlichen Grundlagen sind in den uns umgebenden Ländern auch sehr verschieden von denjenigen der Schweiz. Alle Länder aber können die Zensurvorschriften für Kinematographen auf eine bestimmte Gesetzesstelle stützen, die das Recht dazu gibt. In Preussen auf die Bestimmung des ALR II, 17 § 10 und eine Polizeiverordnung vom 10. Juli 1851, wonach auch die Theaterzensur eingeführt und zulässig ist; ferner werden in der deutschen Gewerbeordnung § 33 a und b Schaustellungen von Personen, theatralische Vorstellung etc. ausdrücklich von der Freiheit des Handels und Gewerbes ausgenommen und als konzessionspflichtig erklärt. Da der Wortlaut zwar nicht auf den Kinematographen passt, weil die kinematographischen Vorführungen weder Schaustellungen von Personen noch theatralische Vorstellungen seien, wurde von den Gerichten<sup>18)</sup> die direkte Anwendung dieser Bestimmung auf den Kinematographen abgelehnt; aber durch eine Novelle zur Gewerbeordnung versuchte man sofort eine gesetzmässige Unterstellung des Kinematographenbetriebes unter die konzessionspflichtigen Gewerbe zu erwirken.

In Baden ist am 10. Februar 1912<sup>19)</sup> vom Minister des Innern ein Erlass ergangen, wonach die Gemeindebehörden eine Präventivzensur der Filme einführen sollten. Allein der grossherzogliche Verwaltungsgerichts-

---

<sup>18)</sup> May S. 1.

<sup>19)</sup> Vergl. den Wortlaut bei Hellwig, Rechtsquellen des öffentlichen Kinematographenrechts S. 123.

hof<sup>20)</sup> hat entschieden, dass dies unzulässig sei, und dass die Polizeibehörde der ihr erteilten gesetzlichen Ermächtigung zuwiderhandelt, wenn sie bei kinematographischen Vorstellungen das Erfordernis der Prüfungen an den Beginn der Tätigkeit setzt. Daraufhin hat der badische Minister seinen Erlass widerrufen, und man hat ein Spezialgesetz vorbereitet.

Ebenso wurde in Württemberg die Einführung der Präventivzensur auf Grund des allgemeinen Polizeirechtes als nicht zulässig bezeichnet.<sup>21)</sup> Darauf wurde auch in Württemberg ein Spezialgesetz ausgearbeitet.

Wenn in streng monarchistischen Staaten, wo doch aus begreiflichen Gründen der Machtbereich der Polizei bedeutend grösser ist als bei uns, die Präventivzensur als unvereinbar mit den allgemeinen Aufgaben der Polizei hingestellt wird, womit kann sie dann in der Schweiz gestützt werden?

Mit der Aufgabe der Polizei, strafbare Handlungen zu verhindern, gewiss nicht. Es liegt in unserm Begriff des Polizei- und Strafrechtes, dass zum Schutze der Vorschriften Straffolgen an ihre Übertretungen geknüpft werden. Und Aufgabe der Polizei im allgemeinen ist es, dafür zu sorgen, dass jede Übertretung auch ihre Sühne findet, und so indirekt die andern von der Übertretung abzuhalten. Einen Zwang auszuüben gegenüber einem Menschen, von dem die Polizei keinerlei Grund hat anzunehmen, dass er beabsichtige, ein Gesetz zu übertreten, würde der reinen Willkür gleichkommen. Z. B. das Werfen von Bomben auf die Bahnkörper ist verboten. Eine nur einmalige Übertretung könnte für unsern Staat die weittragendsten Folgen haben; trotzdem würden wir es gewiss nicht als zulässig erachten, wenn auf jedem Bahnhof Polizisten ständen, die das Reisegepäck jedes einzelnen

---

<sup>20)</sup> Hellwig, Rechtsquellen des öffentlichen Kinematographenrechts S. 125.

<sup>21)</sup> Hellwig, Rechtsquellen S. 23.

noch so harmlosen Reisenden nachkontrollierten, ob nicht irgendwo eine Bombe versteckt wäre.

Ebenso ist das Tragen von Waffen und das Schiessen von Wild ohne Jagdpatent in vielen Kantonen verboten. Trotzdem würde es doch jeder als eine arge Überschreitung der polizeilichen Kompetenz ansehen, wenn jeder Spaziergänger beim Eingang in den Wald sich kontrollieren lassen müsste, ob er eine Waffe trägt, und ob er deshalb eventuell das Jagdverbot überschreiten könnte.

Hat die Polizei natürlich begründeten Verdacht, dass eine bestimmte Person in bestimmter Weise fehlbar werden will, so kann sie auch vorher schon die erforderlichen Massregeln ergreifen. Auch Fleiner<sup>22)</sup> sagt, dass die Polizei nur gegen Störungen und unmittelbare Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einschreiten darf.

Die Polizei hat sodann gerade beim Kinematographenbetrieb eine besonders leichte Aufgabe bei der Ausübung der allgemeinen Kontrolle. Die Programme werden öffentlich bekannt gegeben. Ist dabei ein Titel so beschaffen, dass die Polizei vermuten kann, dass eine unerlaubte Vorführung beabsichtigt sei, so soll sie selbstverständlich das Recht haben, in diesem Fall sich den Film schon vor der Vorführung zeigen zu lassen. Das ergibt sich meines Erachtens aus der allgemeinen Aufgabe der Polizei. Aber immerhin wäre eine besondere Aufnahme einer solchen Bestimmung wie die oben erwähnte des Entwurfes von Baselstadt, erstrebenswert. Zu den Vorführungen sollen die Kontrollorgane ebenfalls freien Zutritt haben, so dass sie sich mit Leichtigkeit davon überzeugen können, ob die Vorführungen einwandfrei sind, und entsprechende strenge Strafvorschriften werden dann den Kinobesitzer in eigenem Interesse dazu bringen, sich nicht gegen die Gesetze zu vergehen.

---

<sup>22)</sup> Fleiner S. 374.

Da also leichtere Mittel zur Verfügung stehen, halte ich diesen Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte nicht für zulässig.

Meines Wissen wurde von gesetzgebenden Behörden nur in Bern die Frage der Zulässigkeit der Präventivzensur geprüft und als unvereinbar mit der durch die Kantonsverfassung garantierten Pressfreiheit erklärt. Zur Begründung wurde von der Polizeidirektion ausgeführt:<sup>23)</sup>

„Art. 77 der Staatsverfassung des Kantons Bern lautet, die Freiheit der Mitteilung der Gedanken durch Worte, Schrift, Druck und bildliche Darstellung ist gewährleistet. Das Gesetz bestimmt die Strafe des Missbrauches dieser Freiheit.

Es darf niemals eine Zensur oder eine andere voregreifende Massnahme stattfinden.

Das trifft nun zweifellos auch für Lichtspielaufführungen zu, die zu den bildlichen Darstellungen gerechnet werden müssen und den Zweck haben, Gedanken mitzuteilen, wenigstens liesse sich die letzterwähnte Funktion einzelner Filme unmöglich scharf gegen die bloss sinnenfällige Darstellung äusserer Bewegungsvorgänge abgrenzen, die den Stoff zur Mehrzahl der Filme liefert. Allein gerade weil die Mitteilung geistiger Vorgänge im Kanton Bern eine grosse Freiheit geniesst, darf ein umsogrösseres Gewicht auf die Verfassungsbestimmung gelegt werden, die den Missbrauch dieser Freiheit unter Strafe stellt.... Ganz unbeschadet des Art. 77 KV gibt es eine Reihe von Mitteln, um in massvoller und durchaus verfassungsmässiger Weise die erkannten Übel an der Wurzel zu fassen und schlimmen Auswüchsen kräftig vorzubeugen.“ Soweit die Polizeidirektion von Bern.

Da Art. 55 der Bundesverfassung einen wesentlich engeren Wortlaut hat als Art. 77 der Bernerverfassung,

---

<sup>23)</sup> Vortrag der Polizeidirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Stadtrates vom Februar 1915, der mir von der Polizeidirektion in freundlichster Weise zur Verfügung gestellt wurde.



halte ich die zitierten Ausführungen nicht für anwendbar auf die Pressfreiheit, die durch die Bundesverfassung garantiert wurde, sondern schliesse mich den Ausführungen von Burckhardt an,<sup>24)</sup> der die Ansicht vertritt, dass Gedanken, die durch szenische Vorführungen verbreitet werden, die Pressfreiheit nicht geniessen. Also die Kinematographenzensur wäre nicht wegen Verletzung der Pressfreiheit unzulässig.

Nach dem oben Gesagten halte ich eine Präventivzensur nicht für zulässig, sogar, wenn sie zum Zwecke hat, straf- oder polizeirechtlich verbotene Bilder auch von einer einmaligen Aufführung auszuschliessen, weil der Zweck sich auf andere einfachere Weise erreichen lässt, und weil das gewählte Mittel über die der Polizei zur Verfügung stehenden hinausgeht.

Soll aber die Präventivzensur sich nicht nur darauf richten, strafrechtlich Verbotenes auch von einer einmaligen Aufführung auszuschliessen, so fehlt erst recht jede Rechtsgrundlage. Von Bar, der im übrigen für die Zulässigkeit einer Theaterzensur in Preussen auf Grund des geltenden Rechtes ist, sagt:<sup>25)</sup> „Noch weniger hat die Polizei das Recht, über die Grenzen des strafrechtlich Verbotenen hinaus eine sittliche Vormundschaft über das Publikum auszuüben, oder gar sich zum Beschützer von Gefühlen und Anschauungen selbst ganzer Volksklassen zu machen, oder als Wächter wahrer und echter Aesthetik aufzutreten; wo sollte hier die Grenze sein? Sind nicht alle solche Anschauungen über Anstand, Sitte usw. einem steten Wechsel unterworfen? Werden nicht oft sittliche Anschauungen früherer Zeiten später als Heuchelei oder Torheit bezeichnet?“

Ähnlich äussern sich andere Autoritäten über die polizeiliche Überwachung, so Dr. von Landmann:<sup>26)</sup> „Also

---

<sup>24)</sup> Burckhardt S. 529.

<sup>25)</sup> Deutsche Juristenzeitung Bd. 8 S. 207.

<sup>26)</sup> Erste internationale Filmzeitung vom 14. März 1914.

keine polizeiliche Bevormundung des Volkes in Bezug auf seinen Geschmack und seinen Geldbeutel.“

Diese Grundsätze sollten nun in unserm Staatswesen erhöhte Geltung besitzen. Bei uns ist das Volk souverän. Jeder Bürger wird für fähig und würdig befunden, in den heikelsten und schwierigsten Gesetzgebungs- und Verwaltungsfragen mitzubestimmen; mit welchem Recht, frage ich, massen sich zum Teil untergeordnete Polizeiorgane an, Filme daraufhin zu prüfen, ob sie ethisch oder ästhetisch für ihre Mitbürger zuträglich sind; worauf gründen sie ihren Anspruch, welches Rechtsgut, zu dessen Hüter sie berufen sind, wollen sie damit schützen?

Wenn auch heute der Kino nicht mehr nur das Theater des kleinen Mannes ist, so ist er in der Regel doch das dem kleinen Mann allein zugängliche Theater, und müsste es nicht als Klassenjustiz empfunden werden, wenn das Vergnügen des Arbeiters kontrolliert wird, in den Theatern aber dem besitzenden Bürger Stücke vorgeführt werden, die auch nicht gerade von Moral triefen und deren Ethik nicht viel höher ist, wie diejenige mancher Kinodramen?

Der Herr Referent spricht sich zwar für die Zulässigkeit der Präventivzensur aus; allein seiner Begründung kann ich mich nicht anschliessen. Er verweist darauf, dass die zugunsten der Zensur angerufenen Motive — Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Moral — genügen, um den Eingriff zu stützen. Die Motive sind gewiss aner kennenswert und verdienen jeden rechtlichen Schutz; aber mit der Konstatierung, dass der Zweck gut ist, ist noch nicht dargetan, dass auch das Mittel zur Erreichung dieses Zweckes rechtmässig ist. Dieses letztere muss ich aus den oben angegebenen Gründen verneinen.

Zur Stütze meiner Anschauung verweise ich noch einmal auf die Feststellung der Polizeidirektion von Bern, dass die Zensur, abgesehen von der Frage der Zulässigkeit, auch gar nicht notwendig sei, weil genügend andere Mittel zur Verfügung stünden. Da die Polizei zur Er-

füllung ihrer Aufgabe nur die notwendigen Mittel ergreifen darf, ist jedes über die Notwendigkeit hinausgehende Mittel unzulässig. Und da ferner der Begriff der Notwendigkeit sich nicht aus dem subjektiven Befinden des einzelnen ergibt, sondern ein objektiver Begriff ist, verdient die Feststellung der Polizeidirektion des Kantons Bern allgemeine Beachtung.<sup>27)</sup>

## § 8.

### Kontrollorgane.

Die Kontrolle über den Gewerbebetrieb sollen naturgemäss nur die ordentlich bestellten Polizeibeamten ausüben. Allein man hat auch hier versucht, weiter zu gehen.

Im regierungsrätlichen Entwurf von Zürich heisst es in § 26:

„Zur Kontrolle der Filme und Ankündigungen bestellt die Polizeidirektion für den ganzen Kanton eine Kommission, der auch Frauen angehören sollen. Die Mitglieder dieser Kommission erhalten freien Eintritt zu allen kinematographischen Aufführungen. Sie haben das Recht, für anstössige Filme oder Ankündigungen ein Gutachten der Kommission zu veranlassen. Auf das Gutachten dieser Kommission entscheidet die Polizeidirektion über die Zulässigkeit.“

Wie die Zusammensetzung dieser Kommission gedacht ist, ist zwar noch nicht festgelegt. Der Fassung

---

<sup>27)</sup> Für die Schweiz besteht meines Wissens keine Literatur über die Kinematographenzensur. In Deutschland ist ziemlich viel über die Frage geschrieben worden; ich erwähne nur „Die Kinematographenzensur“ von Dr. Alb. Hellwig in den „Annalen des Deutschen Reichs“ 1910 Heft 1, 2 und 12; Hans Müller-Sanders „Die Kinematographenzensur in Preussen“, Leipzig 1912; Fritz Manasse „Die rechtlichen Grundlagen der Theater- und Kinematographenzensur“, Greifswald 1913. Die Verfasser sprechen sich für die Zulassung aus; da aber die staatsrechtlichen Voraussetzungen in Deutschland andere sind, halte ich es nicht für notwendig, auf die Arbeiten einzeln einzugehen.

nach sollte es sich aber augenscheinlich um Zivilpersonen handeln.

Eine solche Delegation der Funktionen der obersten Polizeibehörden auf Personen, die in keinem festen Anstellungsverhältnis zum Staat stehen, halte ich für ungültig. Die Überwachung der Kinos ist eine spezifisch polizeiliche Aufgabe, zu der das Volk selbst bestimmte Organe bestellt hat, für die eine bestimmte Arbeitseinteilung und auch Disziplinarverordnungen gelten.

Es liegt nun gewiss nicht im Wesen der Demokratie, dass die vom Volk mit bestimmten Souveränitätsrechten ausgerüsteten Personen die Ausübung dieser Rechte auf unverantwortliche Drittpersonen übertragen. Nur die vom Kanton oder der Gemeinde angestellten Polizeiorgane haben daher ein Kontrollrecht.

Für die Prüfung der Filme für Jugendvorstellungen halte ich dagegen eine solche Kommission, die aber auch hier nur als Beirat sachverständige Funktionen ausüben kann, sehr wünschenswert.

## § 9.

### **Beschränkungen des Kinderbesuchs.**

#### **Kinderverbot.**

##### **a) Allgemeines. Rechtsgrundlagen solcher Verbote.**

Bei der Frage der Beschränkung des Kinobesuches durch die Kinder müssen wir von prinzipiell andern Grundsätzen ausgehen, als bei unsern bisherigen Betrachtungen; denn die Vorschriften, die in dieser Beziehung erlassen werden können, basieren nicht in erster Linie auf Art. 31 Ziff. e der Bundesverfassung; es brauchen also nicht nur Vorschriften polizeilicher Natur zu sein; sondern das Recht, solche Vorschriften zu erlassen, nimmt der Staat aus seiner allgemeinen Stellung als oberste Vormundschaftsbehörde über alle Minderjährige. Wenn durch eine solche obervormundschaftliche Bestimmung ein Gewerbetreibender in der Ausübung seines Gewerbes gehemmt wird, so kann er nur dann gestützt auf Art. 31

BV dagegen ankämpfen, wenn ohne erzieherischen Grund die Bestimmung nur dazu angetan ist, ihn in seinem Gewerbe zu schädigen.

Ich kann hier nicht alle Gründe anführen, die in der Literatur schon für eine Beschränkung des Kinobesuches durch Jugendliche vorgebracht worden sind; ich verweise diesbezüglich auf die Ausführungen des Herrn Referenten, der in ausführlicher Weise sich darüber ausspricht. Ich konstatiere nur, dass meines Wissens von keiner ernsthaften Seite der vergebliche Versuch gemacht worden ist, den unkontrollierten Besuch durch Kinder zu verteidigen. Und es kann auch gar nicht bezweifelt werden, dass die Programme der allgemeinen Kinovorstellungen nicht für Kindergeist und Kindergemüt gemacht sind. Ganz abgesehen von den direkt anstössigen Filmen befassen sich auch die unterhaltenden Filme meist mit Stoffen, die dem Kind fern liegen, oder ihm doch fernliegen sollten. Grobe Liebesszenen, auch wenn sie nicht unmoralisch sind, sind keine Kost für Vierzehnjährige.

Ich halte es absolut für zweifelsfrei, dass das Gefühlsleben und die Gefühlsbildung des Kindes, und damit die Grundlage für sein späteres Leben, ungünstig beeinflusst wird durch einen häufigen Besuch der allgemeinen Kinovorstellungen. Darin soll nicht etwa ein Urteil über den Wert der Kinovorstellungen überhaupt liegen; ich glaube, keine vernünftigen Eltern würden ihr Kind wahllos die Vorstellungen eines Stadttheaters besuchen lassen.

Man hat vielfach behauptet, dass Kinder durch Kinobesuch direkt zu Verbrechen angereizt worden sind; das scheint mir doch nicht erwiesen. Hellwig<sup>28)</sup> hat eine Anfrage an hundert Amtsrichter erlassen über die von ihnen beobachteten Beziehungen zwischen Schundliteratur, Schundfilme und Verbrechen, aber in den Antworten ist mehr ein persönliches Werturteil der Angefragten enthalten, als positives Material.

<sup>28)</sup> Archiv für kriminalistische Anthropologie von Gross Bd. 51, Heft 1 und 2.



Ich selbst habe vor einigen Jahren einer Jugendgerichtssitzung in einer deutschen Stadt beigewohnt, wo ein dreizehnjähriger Bursche wegen eines Sittlichkeitsdeliktes sich zu verantworten hatte. Auf die Frage des Richters, wie er dazu komme, antwortete er prompt, er ginge sehr viel in den Kinematographen; die Antwort war aber zu prompt, als dass der Richter sie geglaubt hätte, und es ergab sich denn auch, dass er bei einem Freund etwas ähnliches gesehen hatte. Von einem Beisitzenden wurde mir dann mitgeteilt, unter den Burschen habe es sich herumgesprochen, dass man milder bestraft würde, wenn man sage, man ginge viel in einen Kino.

So ein „Geständnis“ ist also häufig mit Vorsicht aufzufassen. Und wo man wirklich nachweisen könnte, dass der Kino den Anreiz zu Verbrechen gab, müssten auch noch viele andere Faktoren geprüft werden, ob nicht der Kino einfach das auslösende Moment war, um die vorhandenen verbrecherischen Neigungen zu betätigen.

Doch können wir diese Frage offen lassen, da schon das unbestreitbar Feststehende genügt, ein Einschreiten gerechtfertigt erscheinen zu lassen.

Den Verboten der Behörde ist oft entgegengesetzt worden, dass dies ein unberechtigter Eingriff in die Elternrechte bedeute.

Es ist richtig, dass in erster Linie die Eltern berufen sind, die Erziehung des Kindes zu leiten, aber es ist nicht schrankenlos in das Belieben der Eltern gestellt, zu entscheiden, was sie für gut halten für ihr Kind. Das Kind muss die Schule besuchen; es darf überhaupt nicht, oder in bestimmten Stunden nicht, ein Wirtshaus aufsuchen etc. Und vernachlässigen die Eltern, dasjenige, was der Staat als Elternpflicht festgesetzt hat, so werden ihnen alle Elternrechte entzogen. Stünden wir heute am Beginn der Kinobewegung, so könnte man sagen, überlassen wir es den Eltern selbst, die notwendigen Verbote aufzustellen. Aber die Entwicklung hat gezeigt, dass

entweder die Autorität der Eltern nicht genügte, oder dass sie ihre Pflicht der Kindererziehung nicht so aufgefasst haben, wie es der Staat für notwendig halten musste. Jedenfalls war der Kinderbesuch der Kinetographen sehr stark.

Gewissenhafte Eltern werden ein Verbot auch kaum als Einschränkung ihrer Elternrechte empfinden, sondern eher als wirksamen Schutz, den der Staat ihnen in ihrer Erziehungsaufgabe gewährt. Denn nur wenigen Eltern dürfte ein öfterer Besuch des Kinos durch ihre Kinder erwünscht sein. Da die Kinos aber den Tag über spielen, im Gegensatz zu den meisten andern Vergnügungsetablissemments, ist es den Eltern oft unmöglich, zu kontrollieren, ob ihren Kinoverboten nachgelebt wird. Es ist auch nicht eine Einmischung des Staates in die häusliche Erziehung; denn die Kinos sind öffentliche Lokale und dürfen daher vom Staat unter besondere Normen gestellt werden.

Die Frage, ob Verbote zulässig sind, ist sonach zu bejahen; damit wäre eigentlich auch schon meine Aufgabe erledigt, denn wie die Verbote formuliert werden, ist eine gesetzgebungs-politische Frage, und wie weit sie gehen sollten, muss eher von Lehrer und Erzieher erläutert werden, wie nur von Juristen. Aber da mir bei Prüfung der bestehenden Verordnungen einige zu Gesicht kamen, die augenscheinlich das zulässige Mass überschreiten, will ich kurz die bisher versuchten Normierungen zusammenstellen:

#### **b) Gänzlichendes Kinderverbot.**

Wenn auch von verschiedenen Seiten diese Forderung gestellt wurde, weil der Kinobesuch an sich dazu angetan sei, das Vergnügungsbedürfnis zu vergrössern, also die Kinder an unnützes Geldausgeben zu gewöhnen, sodann auch gewisse gesundheitliche Schädigungen hervorbringen können (durch das Flimmern eine Schädigung der Augen, durch Abendvorstellungen Verkürzungen des notwendigen Schlafes etc.) so ist meines Wissens in der Schweiz dieses Verbot nirgends eingeführt worden. Die

Gesetzgeber sind einig darüber, dass der Kino an sich ein ganz hervorragendes Bildungsmittel sein kann — ich erinnere hier nur an die wissenschaftlichen Filme, die in hervorragenden Qualitäten schon heute in den Handel kommen, welche mikroskopische Vorgänge darstellen, Bilder aus Pflanzen- und Tierleben bringen, die die Kinder in der Natur nicht sehen können, Baudenkmäler, Städte, Landschaftsbilder usw. Als charakteristisch erwähne ich hier nur die Ausführung in der Botschaft zum Luzerner Entwurf, wo es heisst:<sup>29)</sup>

„Ein absolutes Verbot des Kinobesuches durch jugendliche Personen scheint wohl kaum am Platze zu sein. Die Kinematographenvorstellungen müssen Jugendliche nicht unter allen Umständen gefährden, denn es heisst ja nicht, sint ut sint aut non sint. Sie können technisch so vervollkommen werden, dass das für die Augen schädliche Flimmern unterbleibt. . . . Sie können ihr Programm so einrichten und die Behörden können es so kontrollieren, dass die Psyche der Jugendlichen nicht geschädigt wird. . . . Richtig betrieben, kann der Kinematograph gerade für die Jugend ein treffliches Bildungsmittel und eine Unterstützung für die Schule werden.“

Ein absolutes Verbot wäre auch rechtlich nicht zulässig. Denn da die Behörden es in der Hand haben, die schädlichen Wirkungen auf die Kinder zu verunmöglichen, bliebe nur noch das ökonomische Moment, dass also die Behörde der Ansicht wäre, Kinobesuche bedeute eine unnütze Geldausgabe und seien daher zu verbieten. Soweit geht meines Erachtens aber die erzieherische Aufgabe des Staates nicht. Es ist lediglich Sache der Eltern, wieviel Geld sie für das Vergnügen ihrer Kinder aufwenden wollen. Eine solche Bestimmung würde meines Erachtens auch gegen Art. 31 BV verstossen, weil, wie Burckhardt<sup>30)</sup> ausführt, polizeiliche Vorschriften nicht solche sind, welche die volkswirtschaftlichen Wirkungen eines Gewerbes korri-

---

<sup>29)</sup> S. 23.

<sup>30)</sup> S. 260.

gieren, und eine Einschränkung der Gewerbefreiheit nur aus dem Gesichtspunkt der Wirtschaftspolitik gegen die Bundesverfassung verstösst. Dies gilt sowohl für generelle Verbote, wie für die spezielle Ablehnung einer Jugendvorstellung. Aus diesem Grunde halte ich folgenden Entscheid der Zürcher Schulbehörde vom 14. April 1916 für unzulässig:

„Die Kinokommission hat gegen die Vorführung dieser Bilder „Die Vogelwelt“ und „Hagenbecks Tierpark“ in einer Kindervorstellung nichts einzuwenden.

Die Präsidentenkonferenz, der das Gesuch am 13. April zur Besprechung vorgelegt wurde, empfiehlt mehrheitliche Ablehnung. Wenn auch nach dem Gutachten der Kinokommission die beiden Films nicht zu beanstanden seien, so rechtfertige es sich aus erzieherischen Gründen im Hinblick auf die Kriegslage und die bestehende Teuerung doch nicht, in Abweichung von der bestimmten Meinungsäusserung der Zentralschulpflege auch nur ausnahmsweise die nachgesuchte Bewilligung zu erteilen; es sei zu erwarten, dass die Bewilligung in diesem einen Falle weiteren gleichartigen Gesuchen rufen würde, denen dann ebenfalls entsprochen werden müsste, was für die städtische Schulpflege von Nachteil wäre. Die Minderheit würde die Vorstellung ausnahmsweise wegen der Güte der Bilder bewilligen.“

Das Bundesgericht<sup>31)</sup> hatte ausdrücklich nur die Beschränkung der Kinder auf bestimmte Vorstellungen als nicht verfassungswidrig bezeichnet; ich zweifle aber sehr, ob es einer Schulbehörde das Recht zugestehen würde, wegen allgemeiner Teuerung einen bestimmten Gewerbebestand in der Ausübung seines Gewerbes zu hindern. Denn durch den Beschluss des Schulvorstandes wurde nicht etwa den Schulkindern der Besuch der Vorstellungen verboten, sondern dem Kinobesitzer wurde die Abhaltung einer Jugendvorstellung verboten.

---

<sup>31)</sup> EBG 39 S. 15.

**e) Den Kindern wird der Zutritt zu allen Vorstellungen gestattet in Begleitung von Erwachsenen.**

Das ist zweifellos die mildeste Form und die grösste Konzession an die Elternrechte. Aber die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Massnahme ungenügend ist; erstens ist damit keineswegs erreicht, dass nur die Eltern darüber bestimmen, was ihre Kinder sehen dürfen; denn die Kinder finden leicht Erwachsene, denen sie sich anschliessen, und sodann sind leider auch viele Eltern nicht in der Lage, zu beurteilen, was für ein Kind gut ist und was nicht. Der Schulzwang hat ähnliche Ursachen. Vernünftige Eltern hätten auch ohne Zwang ihr Kind in eine Schule geschickt, aber nicht alle waren von der Notwendigkeit überzeugt; infolgedessen war ein Zwang notwendig. Auch nicht alle Eltern sind von der Notwendigkeit überzeugt, die Kinder von den allgemeinen Kinovorstellungen fernzuhalten, und deshalb dürfte dieses System kaum genügen.—

Baselstadt, welches es bisher hatte, hat im neuen Entwurf auch ein allgemeines Verbot für den Besuch der gewöhnlichen Vorstellungen aufgenommen. Und Bern lehnte dieses System auch ab, mit der Begründung, dass für das Begleitungssystem eine Kontrolle mit unüberwindlichen Schwierigkeiten verbunden sei, und es auch gar nicht einzusehen sei, weshalb Schundfilme einem Kinde nur dann schaden, wenn es allein kommt, nicht aber auch, wenn es von einem Erwachsenen begleitet ist.

**d) Kinder sind zugelassen zu bestimmten Jugendvorstellungen.**

Das ist das weitaus verbreitetste System und meines Erachtens das richtige. Die Behörde kann mit Unterstützung der Lehrer etc. die Programme prüfen und so alles ausscheiden, was für Kinder schädlich sein könnte.

In der Regel haben die Unternehmer die Filme zur Prüfung vorzulegen, und daraufhin wird die Jugendvorstellung, die ausdrücklich als solche bezeichnet sein muss, bewilligt. Ich halte dies nicht für eine Polizei-



sondern für eine Erziehungsmassregel, und als solche halte ich einen Einsprachegrund nicht für gegeben.

Einzig Aargau scheint eine Ausnahme zu machen, wenigstens lässt der Wortlaut seiner Bestimmung dies vermuten. § 4 der regierungsrätlichen Verordnung von 1913 lautet:

„Der Besuch von Kinematographenvorstellungen ist den Schülern der Gemeinde- und Bezirksschulen auch in Begleitung von Angehörigen oder anderer erwachsenen Personen untersagt. Ausgenommen von diesem Verbot sind allfällige von der Schulbehörde veranstaltete Jugendvorstellungen, deren Programm die Genehmigung der zuständigen Schulpflege erhalten hat.“

Dem Kinematographenbesitzer ist nach dem Wortlaut dieser Bestimmung überhaupt die Veranstaltung von Jugendvorstellungen untersagt und nur die Schulbehörden sind hiezu befugt. Diese Bestimmung steht meines Erachtens im Widerspruch zu Art. 31 BV. Die Kantonsbehörde als oberste Erziehungsbehörde kann strenge Vorschriften aufstellen, die bei Jugendvorstellungen eingehalten werden müssen; sie kann sich auch das Prüfungsrecht für jedes Bild vorbehalten; damit aber erschöpft sie auch ihre erzieherische Aufgabe, und ein Verbot an die Kinobesitzer, auch in jeder Beziehung einwandfreie Kinder- und Jugendvorstellungen zu veranstalten, geht über ihre Befugnis hinaus. Dies greift in die garantierte Gewerbefreiheit ein, weil das Wohl der Kinder es nicht erfordert.

#### e) **Schutzzalter.**

Da der Staat die Obervormundschaft über alle Minderjährigen hat bis zum vollendeten 20. Jahre könnten prinzipiell auch bis zu dieser Altersgrenze sich die Besuchseinschränkungen bewegen, wenn dies erforderlich sein sollte. Die ganze Frage nach dem Schutzzalter ist eine reine Opportunitätsfrage, bei deren Beantwortung weiteste Volkskreise mitwirken sollten. Es ginge weit über den Rahmen meiner Aufgabe, eine Festsetzung hier versuchen

und gut begründen zu wollen. In der Regel hat man bei uns die Grenze zwischen das vierzehnte und sechzehnte Jahr gelegt. Ich verweise diesbezüglich auf die Ausführungen des Herrn Referenten. Die gesetzgeberischen Vorschläge gingen zum Teil erheblich weiter, in Solothurn bis 18 Jahre und in Bern sogar bis 20 Jahre; allein in den Beratungen einigte man sich doch auf 16 Jahre, bezw. das schulpflichtige Alter.

Ich halte den Vorschlag des Herrn Referenten, das Alter auf 18 Jahre festzusetzen, für empfehlenswert; denn gerade die Jugendlichen sind am meisten gefährdet. Bei dieser Grenze dürfte man in Betracht ziehen, dass auch der Strafgesetzentwurf (Art. 89) die jugendlichen Fehlbaren (14—18-Jährige) erheblich milder behandelt als die Erwachsenen, und dies doch in erster Linie wohl deshalb, weil das moralische und ethische Unterscheidungsvermögen noch nicht genügend ausgebildet ist, weil der Jugendliche leichter blossen Affekten unterliegt wie ein Erwachsener, bei welchem die intellektuellen Hemmungen sicherer wirken. Wenn man auf der einen Seite zu seinen Gunsten annimmt, dass er Gutes noch nicht sicher vom Bösen unterscheiden kann, so hindert nichts, auf der andern Seite es auch zu seinen Ungunsten anzunehmen. Immerhin ist die Frage diskutabel, ob so hoch hinaufgegangen werden darf. Besonders im Hinblick auf Art. 49 BV, der vom 16. Lebensjahre ab den Schweizerbürger als fähig erklärt, über sein religiöses Bekenntnis frei zu bestimmen. Wenn aber die Bundesverfassung dem Sechzehnjährigen ein Selbstbestimmungsrecht über diese gewiss sehr ernste Lebensfrage gibt, so ist es zum mindesten fraglich, ob das Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Vergnügungen weiter beschnitten werden dürfte.

## § 10.

### **Die zum Erlass des Kinderverbotes kompetente Behörde.**

In Genf, Baselstadt und einigen Gemeinden haben die Schulbehörden entsprechende Verbote erlassen. Sie

sind zweifellos kompetent, auch das Verhalten der Schulkinder ausserhalb der Schule zu ordnen; aber diese Behörden haben nur Disziplinargewalt gegenüber den Schulkindern, und damit kommt diese Behörde zur grundlegenden Regelung der Frage nicht in Betracht.

Eine Anzahl Kinderverbote sind von Polizeibehörden erlassen. Die Polizei ist aber meines Erachtens nicht die zuständige Behörde, wenn nicht auf Grund eines speziellen Gesetzes oder eines Verfassungsgrundsatzes ihr das Recht delegiert ist. Zur Begründung verweise ich auf die oben in § 3 umschriebenen Polizeikompetenzen.

Denn die Kinderverbote sind nicht nur polizeiliche Einschränkungen des Gewerbebetriebes gegenüber dem Gewerbetreibenden, sondern, auch wenn sie nicht so formuliert sind, Besuchsverbote an alle Einwohner unter einer bestimmten Altersgrenze, und zwar aus rein sozialpolitischen Erwägungen heraus geschaffen.

Solche Massnahmen aber gehen über die Aufgabe der Polizei. Fleiner<sup>32)</sup> sagt sogar mit Bezug auf das preussische Polizeirecht, dass die Förderung der öffentlichen Wohlfahrt, die sogenannte Wohlfahrtspflege aus dem Bereiche der Polizei herausfalle.

Immerhin ist für monarchische Staaten eine Grenze nicht leicht zu ziehen; ich verweise auf Manasse<sup>33)</sup>, der sich zu der Ansicht bekennt, dass die Polizei grundsätzlich alle Rechte in sich vereinigt, und nur insoweit beschränkt ist, als dies durch die Verfassung und sonstige Gesetze bestimmt ist.

Dass unser Staatswesen auf andern Grundsätzen aufgebaut ist, braucht wohl nicht besonders betont zu werden. Die oberste Gewalt liegt beim Volk; nur soweit eine ausdrückliche Delegation stattgefunden hat, sind bestimmte Organe befugt, die Souveränitätsrechte auszuüben; die Delegation darf nicht vermutet werden.<sup>34)</sup>

---

<sup>32)</sup> S. 364.

<sup>33)</sup> Manasse S. 60/61.

<sup>34)</sup> EBG 2 481.

Und zu vermuten ist wohl auch nicht, dass das Volk die Polizeibehörde zum Volkserzieher eingesetzt hat.

Für Zürich hat z. B. das Obergericht in seinem Entscheid vom 15. April 1913 das Kinderverbot, das von der Polizeidirektion erlassen wurde, als nach Kantonalrecht ungültig erklärt und den Übertreter frei gesprochen. Die Zürcher Polizeidirektion hat darauf zu dem Ausweg gegriffen, den Kinoinhaber bei Erteilung des Patentbeschlusses zu verpflichten, das Verbot einzuhalten, unter der Androhung des Patententzuges.

Ein solcher Rechtszustand ist natürlich nicht sehr erfreulich.

Schon wegen der Wichtigkeit der Frage sollte ein solches Verbot nur vom ordentlichen Gesetzgeber erlassen werden. Gerade bei der Fixierung des Schutzalters sollte das Volk selbst mitberaten können und seine Ansicht kundgeben. Es widerspricht meines Erachtens den demokratischen Grundsätzen, dass solche einschneidende Bestimmungen von einzelnen Personen erlassen werden können.

Bern, Baselstadt und Luzern beabsichtigen, auch diese Frage auf dem Gesetzwege zu normieren; die Gesetzesentwürfe liegen, wie ich schon erwähnte, bei den Räten.

## § 11.

### **Gegen welche Personen richtet sich das Verbot?**

In den meisten Verordnungen richten sich die Verbote nur an die Kinobesitzer. Historisch lässt sich das leicht erklären. Die Kinoverordnungen sind meist blosse polizeiliche Betriebsvorschriften, und in diesen Bestimmungen wurde dann noch das Kinderverbot aufgenommen. Da die Polizei sich aber nur an den Gewerbetreibenden wenden konnte, wurden die Verbote auch nur gegen den Gewerbetreibenden erlassen.

Das Kinderverbot ist aber seiner Natur nach nicht ein polizeiliches Verbot; denn es ist nicht notwendig zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, weil eine

unmittelbare Gefährdung der Ordnung nicht vorliegt, sondern nur die Möglichkeit besteht, dass der Charakter der Kinder in ungünstiger Weise beeinflusst würde. Es ist also eine zum allgemeinen Wohl erlassene Vorschrift, und daher sollte das Verbot auch allgemeine Geltung haben.

In den neuern Verordnungen und Gesetzentwürfen sind denn auch allgemeine Verbote aufgenommen, so in Solothurn, Verordnung vom 13. März 1913, § 1, in Luzern, Entwurf § 15 und in Bern, Entwurf § 9, dahin gehend, dass den Jugendlichen der Besuch verboten und den Kinetographenbesitzern die Zulassung verboten wird. Schon die interkantonale Polizeidirektorenkonferenz vom Jahre 1913 hat in ihrem Postulat die Forderung aufgenommen, dass zur Durchführung der Beschränkung des Kinobesuches durch Jugendliche Strafbestimmungen aufzustellen seien gegen die Inhaber, gegen fehlbare Eltern und gegen die Kinder. In den gesetzgebenden Behörden wurde die Frage, ob die Eltern auch zu bestrafen seien, eingehend erwogen. Besonders instruktiv sind die Verhandlungen des Kantonsrates von Solothurn,<sup>35)</sup> wo vom Berichterstatter der Kommission ausgeführt wird, dass nur dann eine richtige Gewähr für die Handhabung der Verordnung geboten sei, wenn auch die Jugendlichen und Eltern mit Strafe bedroht würden. Denn der Kinobesitzer sei gar nicht in der Lage, zu beurteilen, ob Jugendliche unter oder über der Schutzgrenze stünden. Wenn nicht ein gewisses Korrektiv vorhanden sei, wonach Eltern und Kinder selber unter Strafe stünden, so wäre ein ewiges Übertreten der Verordnung an der Tagesordnung und der ganze Wert der Vorlage wäre umgangen.

Nach langen Debatten über diesen Punkt wurde die Vorlage angenommen und meines Erachtens in muster-gültiger Weise geregelt. Die Strafbestimmungen in Solothurn richten sich:

---

<sup>35)</sup> Protokoll 1913 S. 96 ff.



1. gegen den Geschäftsinhaber, der Jugendliche zum Besuch zulässt,
2. gegen Eltern und Stellvertreter, wenn sie Kinder bis zu 16 Jahren zu allgemeinen Vorstellungen mitnehmen, ferner, wenn Kinder unter 14 Jahren allein die Vorstellungen besuchen, und
3. gegen die Jugendlichen, die mehr wie 14 Jahre alt sind und allein die Vorstellungen besuchen,
4. sind die schulpflichtigen Jugendlichen noch unter besondere Disziplinarstrafe gestellt.

Dies dürfte zweifellos eine gute Lösung sein, gegen die vom Standpunkt der Gewerbefreiheit nichts einzuwenden ist.

Bern geht noch weiter und bedroht mit Strafe jeden Erwachsenen, der ein Kind in eine gewöhnliche Vorstellung mitnimmt.

## § 12.

### **Fiskalische Beschränkung des Gewerbebetriebes.**

#### **1. Steuern.**

In § 31 Ziff. e der Bundesverfassung ist den Kantonen das Recht vorbehalten, die Gewerbe mit Steuern zu belegen, sofern dadurch nicht der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt wird, sie also prohibitiv wirken.

Durch konstante Praxis<sup>36)</sup> ist festgestellt, dass die Kantone auch nur einzelne Gewerbe besteuern können, ohne gegen Art. 4 oder Art. 31 zu verstossen. Und wenn man von der kantonalen Steuerhoheit ausgeht, so ist auch nicht einzusehen, warum nicht je nach dem Bedürfnis des Kantons die Steuerlast verteilt werden darf auf diejenigen, die je nach der volkswirtschaftlichen Lage des Kantons am ehesten in der Lage sind, eine vermehrte Abgabe zu entrichten. Und wenn dabei die volkswirtschaftlich unproduktiven Gewerbe höher besteuert werden

---

<sup>36)</sup> Ich verweise auf Burckhardt S. 271 ff. und die dort zitierten Entscheide, sowie Salis II Nr. 801 ff.

wie andere, die für das Allgemeinwohl notwendig sind, so ist dies gewiss nicht zu beanstanden.

Bundesrechtlich ist nur die eine Schranke gegeben, dass die Steuer nicht so hoch sein darf, dass dadurch der Geschäftsbetrieb unrentabel wird.<sup>37)</sup> Wann dies der Fall ist, lässt sich in Zahlen objektiv nicht festlegen. Es ist immer mehr oder weniger eine quaestio facti.

Meines Wissens sind Kinosteuern in der Schweiz noch nicht eingeführt. Unter Steuer ist nach Fleiner<sup>38)</sup> die öffentliche Abgabe zu verstehen, die dem Bürger nach einem allgemeinen Masstab aufgelegt wird; er schuldet sie unabhängig davon, ob und in welchem Masse ihm die öffentliche Verwaltung Nutzen bringt.

Die Steuer ist nicht ein Entgelt für bestimmte Vorteile, die Staats- oder Gemeindeeinrichtung dem Pflichten bieten, sondern sie gibt dem Staat die Mittel, deren er bedarf zur Durchführung seiner allgemeinen Aufgabe. Auch das Bundesgericht geht von dieser Auffassung des Steuerbegriffes aus.<sup>39)</sup>

Unter Kinosteuer wäre demnach eine Steuer zu verstehen, die das Kinogewerbe ganz voraussetzungslos als solches betrifft. Kinosteuern können selbstverständlich nur vom ordentlichen Gesetzgeber erlassen werden. Bern hatte in seinem Entwurf eine Filmsteuer vorgesehen für Filme von über 300 Meter Länge, je 10 Franken für 100 Meter Länge. In der Beratung durch den Grossen Rat wurde diese Steuer aber gestrichen. Luzern hat in seinem Entwurf eine Stempelsteuer für die Eintrittskarten von 5 Rappen pro Stück angesetzt. Ob dies zulässig ist, hängt meines Erachtens von dem Betrieb der einzelnen Unternehmungen ab. Mit guten Gründen hat das Bundesgericht<sup>40)</sup> 7 Prozent der Bruttoeinnahmen als zu hoch für ein Kinematographenunternehmen be-

---

<sup>37)</sup> Burckhardt und Salis a. a. O.

<sup>38)</sup> S. 390.

<sup>39)</sup> EBG 35 II 744.

<sup>40)</sup> EBG 39 II 441.

zeichnet. Da aber der Durchschnittspreis der Eintrittskarten wohl kaum über 70 Rappen beträgt, wäre diese Luzernertaxe ebenfalls eine Belastung der Bruttoeinnahmen von 7 Prozent. Doch da mir die materiellen Verhältnisse der Luzernerkinos nicht bekannt sind, ist eine Beurteilung, ob die Steuer verfassungswidrig ist, nicht möglich.

## 2. Gebühren.

In den meisten Verordnungen werden den Kinematographenbesitzern Gebühren auferlegt, wobei man z. T. augenscheinlich davon ausgeht, dass die Gebührenaufgabe im freien Ermessen der Polizeibehörde liegt und ein treffliches Mittel ist, den Kinematographen, dem man sonst nicht beikommen kann, auf diese Weise zu unterdrücken.

Materiell rechtlich lehnt man sich dabei häufig an die Hausiergesetze an, was aber meines Erachtens generell nicht zulässig ist, wie ich oben ausgeführt habe. Die Patenttaxen der Hausiergesetze sind in erster Linie Korrelate für die den Gemeinden entgehenden Einkommenssteuern. Sie sollen, wie der Bundesrat <sup>41)</sup> ausführte, die Ausgleichung der Rechtsstellung zwischen den Kantonsbewohnern als ordentlichen Steuerzahlern und den kantonsfremden Gewerbetreibenden vermitteln. Auf dieses Moment sind die Patenttaxen der Hausiergesetze in erster Linie zugeschnitten. Wenn man in Anlehnung an diese Gesetze die Gebühr für ständige Kinematographen festsetzt, so muss dies zu einem unbilligen Ergebnis führen und die Kompetenz der Polizeibehörde überschreiten.

Die Gebühr ist, wie in zahlreichen bundesgerichtlichen <sup>42)</sup> und bundesrätlichen <sup>43)</sup> Entscheiden festgelegt wurde, die Gegenleistung, die der Staat von einem Pflichten dafür verlangt, dass dieser seine Tätigkeit in ausser-

---

<sup>41)</sup> Salis Nr. 815.

<sup>42)</sup> Vergl. z. B. EBG 35 II 744, 39 II, 402, 533.

<sup>43)</sup> v. Salis II Nr. 817.

gewöhnlicher Weise, viel intensiver als die Staatsbürger im allgemeinen, in Anspruch nimmt. Auch die Rechtswissenschaft geht von diesem Begriff aus. Die Folge dieser Auffassung ist, wie das Bundesgericht ebenfalls wiederholt festgesetzt hat,<sup>44)</sup> dass der Betrag der Gebühr mit der Gegenleistung des Staates in einem bestimmten Verhältnis stehen muss. Nun ist ja nicht zu leugnen, dass die ständige Kontrolle der Kinematographen an die Polizeibehörden höhere Anforderungen stellt, wie ein anderer Gewerbebetrieb. Sie sind deshalb grundsätzlich befugt, Kontrollgebühren zu erheben, nur müssen sie angemessen sein. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Spielprogramme meist acht Tage unverändert sind, dass also nur einmal in der Woche eine genaue Prüfung notwendig ist, die zwei bis drei Stunden erfordert.

Das Bundesgericht hat eine Kinematographengebühr von drei Franken per Vorstellung für Luzern als angemessen erklärt,<sup>45)</sup> und wenn man mit Burckhardt<sup>46)</sup> davon ausgeht, dass der Staat keineswegs durch die Gebühr sich voll für seine Mehrleistung bezahlt machen kann, so muss man wohl diesen Betrag als obere Grenze gelten lassen.

Diese theoretisch und durch unsere obersten Bundesbehörden allgemein anerkannte Beschränkung der Gebühr wird aber von den Gemeinden und Polizeibehörden keineswegs beachtet. In einzelnen Verordnungen gehen die Gebühren für ständige Kinematographen bis auf 30 Franken pro Tag. Sogar wenn man annehmen wollte, dass für jeden Kinematograph ein besonderer Polizist nötig wäre, würde die Polizeibehörde bei solchen Gebühren noch einen ganz netten Profit machen. Wallis in seinem Entwurf fordert für den Staat 10—100 Franken pro Tag oder 200—1000 Franken pro Monat, und für die Gemeinden 10—100 Franken pro Tag.

---

<sup>44)</sup> EBD 35 II 744.

<sup>45)</sup> EBG 39 II 533.

<sup>46)</sup> S. 276.

Alle solche Gebühren, die in keinem Verhältnis zu der Kontrolleistung des Staates stehen, sind als Gebühren unzulässig. Da für Steuern diese Schranke nicht besteht, fragt es sich, ob solche Gebühren als Steuern rechtsbeständig sind.

Denn es kommt nicht darauf an, ob in einem Gesetz das Wort Steuer oder Gebühr steht, sondern lediglich, was die Abgaben ihrer Natur nach sind. Ob sie als Steuern zulässig sind, hängt nun in erster Linie davon ab, ob sie nicht das Gewerbe unrentabel machen, also gegen Art. 31 BV verstossen, sowie, ob sie von dem nach Kantonsrecht zulässigen Steuergesetzgeber erlassen worden sind. Da in den meisten Fällen aber die Polizeibehörden die Gebührenansätze aufgestellt haben, dürften nur in den seltensten Fällen die Ansätze, die als Gebühren zu hoch sind, als gültige Gewerbesteuern qualifiziert werden.

Bezüglich der Wünschbarkeit von hohen Kinosteuern möchte ich noch darauf hinweisen, dass diese, da sie ja von Bundes wegen nicht zur Unterdrückung des Gewerbes führen dürfen, der Schundproduktion sehr förderlich sind. Denn wenn der Kinobesitzer von seinen Einnahmen einen namhaften Teil sofort dem Staate abgeben muss, wird sein Bestreben in erster Linie darauf gehen, billiger arbeiten zu können, also schlechtere Filme vorzuführen, d. h. Filme, die mit billigsten Mitteln von billigen Schauspielern gestellt werden. Der Effekt der zu hohen Steuer wird also sein, dass von Staats wegen der Kino auf ein niedrigeres Niveau gedrückt wird.

### § 13.

#### **De lege ferenda.**

Die bisher erlassenen Verordnungen sind nicht als ideale Lösung des Kinoproblems zu bezeichnen und die einzelnen Bestimmungen der geltenden Normierungen



beachten auch nicht immer in genügender Weise die Grundsätze der Gewerbefreiheit.

Da aber der Kinematographenbetrieb grosse moralische Gefährdungen in sich bergen kann, fragt es sich, ob die jetzt zur Verfügung stehenden Mittel überhaupt genügen zu einer wirksamen Bekämpfung der Auswüchse des Kinos. Da ist zunächst darauf hinzuweisen, dass nicht alle Auswüchse mit den Mitteln der Gesetze bekämpft werden können. Die ethisch und ästhetisch wertlosen oder gar schädlichen Filme können nicht verboten werden. Ich halte diese Schundfilme auch nur für ein charakterisches Sympton unserer Zeit, die die Schundproduktion überhaupt befördert. Und die Warenhäuser mit ihren Schund- und Flitterwaren, die nur auf den Schein berechnet sind, wirken meines Erachtens ebenso geschmackverderbend und kulturzerstörend wie die wertlosen Filme.

Sobald es gelingt, anderen Kulturidealen überhaupt zum Sieg zu verhelfen, werden auch die Schundfilme verschwinden, aber mit Gesetzesmitteln eine neue Kultur schaffen zu wollen, halte ich nicht für aussichtsreich, abgesehen davon, dass die gesetzlichen Kompetenzen dafür heute noch fehlen.

Die volkswirtschaftlichen Folgen der häufigen Kinobesuche zu beschneiden, halte ich auch für eine riskierte Sache. Es ist meines Wissens noch nicht nachgewiesen, dass durch den vermehrten Kinobesuch überhaupt eine relativ grössere Summe für Vergnügen aufgewendet wird. Da die Löhne in den letzten 15 Jahren ja erheblich gestiegen sind, ist es natürlich, dass die absolute Summe, die für Vergnügen aufgewendet wird, auch grösser ist. Der schweizerische Wirtverein hat an einzelne (ob an alle, ist mir nicht bekannt) Kantonsregierungen Eingaben gemacht mit bestimmten Vorschlägen, auf welche Art und Weise der Kinematograph bekämpft werden sollte. Ich werde wohl nicht fehl gehen, wenn ich vermute, dass nur reduzierte Einnahmen

im Wirtschaftsgewerbe zu dieser Eingabe Veranlassung geben.

Die Kinounternehmer weisen ebenfalls auf den Zusammenhang von Abnahme des Alkoholverbrauchs und Zunahme der Lichtspielhäuser hin.<sup>47)</sup> Und wenn man noch eine Statistik bringen könnte über den Rückgang der Singspielhallen, Tingeltangel und die immer weniger besuchten Kirchweihen und dergleichen Vergnügen, so würde man wahrscheinlich zur Überzeugung kommen, dass nur das Objekt des Vergnügens sich geändert hat. Ob dies gegenüber den genannten Bisherigen zu bedauern oder zu begrüßen ist, überlasse ich der Beurteilung des Einzelnen.

Eine erhebliche Einschränkung der Kinos, zum Zwecke, dem Volk eine Gelegenheit zum Geldausgeben zu entziehen, halte ich nicht für erstrebenswert. Wenn nicht die Grundanschauungen der grossen Masse über die Ökonomie des Haushaltes gebessert werden können, wird, wenn der Kino verschwindet, das Geld an einen andern, vielleicht noch schlimmeren Ort wandern.

Diese beiden Punkte, kulturelle Wertlosigkeit und ökonomische Gefährlichkeit, sind also meines Erachtens überhaupt von einer gesetzlichen Lösung auszuschliessen.

Aber was umso energischer an die Hand genommen werden muss, ist die Bekämpfung des Kinos als Störer der öffentlichen Ordnung und Moral.

Da der Kinobetrieb ein Gewerbe ist, könnte dies auf dem Wege der Gewerbegesetzgebung oder durch entsprechende Bestimmungen in allgemeinen Gesetzen erfolgen.

Eine besondere eidgenössische Regelung des Kinowesens als Gewerbebetrieb halte ich nicht für erforderlich. Denn es liegen keinerlei besonders geartete Rechtsverhältnisse vor, die eine Regelung erforderlich machten.

---

<sup>47)</sup> Lichtspiel und Bühne 26. April 1913, Leitartikel.

Soweit die Ausübung des Kinos als Gewerbe mit bestimmten Gefahren verbunden ist, haben die Kantone gestützt auf Art. 31 Ziff. e BV die Kompetenz, einzugreifen, und da die Kantone bisher noch gar nicht alle von der Kompetenz Gebrauch gemacht haben, kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Kompetenz zu eng sei. Ich schliesse mich also der These 2 des Herrn Referenten an.

Ebenso ist meines Erachtens These 3 des Herrn Referenten, dass die Schaffung einer Bedürfnisklausel sich nicht rechtfertige, wohl begründet.

Hingegen halte ich die Aufnahme von Strafbestimmungen im eidgenössischen Strafgesetz für durchaus erforderlich.

Wie ich schon oben erwähnte, hat Herr Bundesrichter Reichel in der Frühjahrssession 1915 der Expertenkommission den Antrag gestellt, es sei folgende Bestimmung aufzunehmen:<sup>48)</sup>

„Wer vermittelt des Kinematographen trotz polizeilicher Verbote Tatsachen oder Vorgänge zur öffentlichen Darstellung bringt, die auf den Zuschauer einen verrohenden Eindruck ausüben, wird mit Busse bis zu 5000 Franken oder mit Haft bestraft.“

Die Diskussionen über den materiellen Inhalt des Antrages habe ich oben in § 6 erwähnt. Hier füge ich nur hinzu, dass Gautier in seinem Verwerfungsantrag ausdrücklich darauf hinwies, dass die Aufnahme von bestimmten Massnahmen gegen die Auswüchse des Kinowesens durchaus den Wünschen eines grossen Teils der Bevölkerung entspreche.

Der Antrag von Reichel sollte nur dazu dienen, den polizeilichen Vorschriften bessere Nachachtung zu verschaffen, denn er setzte Polizeiverbote voraus.

Schon in der ersten Diskussion wies auch Calame darauf hin, dass die Aufnahme einer solchen Bestimmung

---

<sup>48)</sup> Protokoll S. 9.

nicht empfehlenswert sei, denn wenn eine solche Bestimmung aufgenommen werden sollte, müsste das ganze Kinowesen geregelt werden. Die gleiche Ansicht äussert Wettstein.<sup>49)</sup> Der Antrag wurde, wie schon erwähnt, nicht angenommen.

Ich möchte nun nicht den Antrag Reichel wiederholen, sondern weitergehende positive Vorschriften verlangen gegen das Kinowesen, aus der Überzeugung, dass die Güter, die durch eine missbräuchliche Ausübung des Kinowesens gefährdet werden, durchaus strafrechtlichen Schutz verlangen. Ich habe den Entwurf daraufhin geprüft, ob er in seiner heutigen Fassung schon die Hauptschäden des Kinos unter Strafe stellt, halte jedoch einige Ergänzungen für notwendig.

Art. 181 des Entwurfes lautet:

1. „Wer unzüchtige Schriften, Bilder, Zeichnungen oder andere unzüchtige Darstellungen zum Verkauf herstellt, oder einführt, feilhält, an Personen versendet, die das nicht verlangt haben, öffentlich ankündigt, ausstellt, vorführt oder gewerbsmässig ausleiht, wird mit Busse bis zu zehntausend Franken bestraft.

2. Wer solche Schriften, Bilder, Zeichnungen oder Darstellungen Personen unter achtzehn Jahren übergibt, wird mit Gefängnis und mit Busse bis zu zehntausend Franken bestraft.

3. Der Richter lässt die unzüchtigen Schriften, Bilder, Zeichnungen oder Darstellungen vernichten.“

Der Wortlaut des Abs. 1 trifft meines Erachtens auch die unzüchtigen Kinematographenvorstellungen, so dass eine besondere Erwähnung nicht direkt notwendig ist.

Hingegen wäre meines Erachtens in Abs. 2 eine Ergänzung notwendig, die auch die Vorführung von unzüchtigen Filmen vor Jugendlichen unter erhöhte Strafe stellt, denn es heisst dort nur, wer solche Darstellungen übergibt, darunter fällt nun nicht die kinemato-

---

<sup>49)</sup> S. 10.

graphische Aufführung, denn der Film wird dem Jugendlichen nicht „übergeben“.

Dieselben Beweggründe aber, die zu der allgemeinen Festsetzung des Abs. 2 führten, lassen sich auch für die Kinematographenvorstellungen geltend machen, meines Erachtens sogar in erhöhtem Masse, und da im allgemeinen der Entwurf ja in erfreulicher Weise die Ideen des Kinderschutzes verwirklicht, dürfte eine solche Bestimmung auch nicht den allgemeinen Tendenzen entgegen sein.

Ferner sollte in Abs. 3 noch die Bestimmung aufgenommen werden, dass der Richter, wenn die Veröffentlichung durch einen Kinematographen erfolgte, befugt ist, dem Kinematographenbesitzer die Ausübung seines Gewerbes für eine bestimmte Zeit zu verbieten.

In einzelnen Kinoverordnungen ist die Bestimmung aufgenommen, dass bei Zuwiderhandeln dem Kinobesitzer das Patent entzogen werden darf. Diese Androhung der Polizeibehörde ist meines Erachtens nicht ohne weiteres zulässig. Denn der Kinematograph ist ein freies Gewerbe, und die Polizei kann nicht als Strafe jemandem die Ausübung dieses Gewerbes verbieten. Sie kann es nur dann, wenn durch die Übertretung einer Verordnung die sichere Vermutung gegeben ist, dass der Betreffende auch in Zukunft die öffentliche Ordnung stört, das dürfte aber sehr schwer nachzuweisen sein.

Ist hingegen im Strafrecht eine solche Bestimmung enthalten, so kann der Strafrichter sowohl als Strafe gegenüber dem Fehlbaren, als auch als Präventivmittel gegenüber der Gesamtheit, eine solche Strafe sehr wohl aussprechen.

Sodann halte ich noch eine Strafbestimmung gegen die Vorführung von anstössigen Filmen für notwendig.

Dass das Bedürfnis für eine solche Bestimmung vorhanden ist, ergibt sich daraus, dass in den meisten Kinoverordnungen solche Normen enthalten sind. Und es lässt sich nicht leugnen, dass die Filme, die unter diese



Rubrik fallen, der Allgemeinheit am gefährlichsten sind. Direkt unzüchtige Filme vorzuführen, wird nicht so oft gewagt werden, hingegen kann ein gewissenloser Kinematographenbesitzer durch solche anstössige Filme oft sehr viel moralisches Unheil anrichten, und darum sollte ein scharfes Mittel gesucht werden, dagegen einzuschreiten.

Dies lässt sich aber nur durch das Strafgesetz ermöglichen. Die Polizei kann gemäss ihrer Kompetenz nur geringe Strafe androhen, die aber genügen nicht gegen solche Übertretungen. Sodann ist es auch empfehlenswert, wenn solche Verfehlungen vom ordentlichen Richter geahndet werden können, denn dem Polizeistrafrecht ist leicht etwas Willkür beigemischt, und ferner ist das Bedürfnis nach Schutz vor anstössigen Filmen wohl so allgemein, dass man auch nicht einwenden könnte, es sollte den Lokalbehörden überlassen werden.

Da übrigens die Möglichkeit von anstössigen Vorstellungen nicht nur durch den Kinematographen gegeben ist, dürfte die Bestimmung etwas allgemein gehalten sein.

Solche Vorführungen, wenn sie vor Jugendlichen stattfinden, sollen in erhöhtem Masse bestraft werden, denn bei diesen sind die Wirkungen am grössten. Die von mir gewählte Formulierung soll selbstverständlich nur beispielsweise Bedeutung haben.

Zu entscheiden, wo im System des Strafgesetzbuches diese Bestimmung anzubringen wäre, müsste natürlich der Expertenkommission überlassen werden. Es scheint mir aber, dass es unter der Marginale „Übertretungen gegen die Sittlichkeit“ (Art. 318) sehr wohl möglich wäre.

Vielleicht auch unter der Marginale „Übertretungen gegen den öffentlichen Frieden“ (Art. 334), wo schon jetzt Tierquälerei, Trunkenheit, Ruhestörungen usw. untergebracht sind.

Ferner sollte im Art. 338, lautend:

1. „Wer vorsätzlich ein Tier roh misshandelt, arg vernachlässigt oder unnötig überanstrengt, wer Schaustellungen veranstaltet, bei denen Tiere gequält oder getötet werden, insbesondere wer Tierkämpfe oder Kämpfe mit Tieren oder Schiessen auf zahme oder gefangen gehaltene Tiere abhält, wer vorsätzlich andere zur Verhütung von Tierquälerei erlassene Vorschriften übertritt, wird mit Haft bis zu einem Monat oder mit Busse bestraft“

noch eine Bestimmung beigelegt werden, dass auch die kinematographischen Darstellungen solcher Tierquälereiszenen verboten seien, denn die kinematographischen Vorstellungen wirken sicherlich nicht viel milder wie die wirklichen Schaustellungen.

Mit diesen Normen, in Verbindung mit den kantonalrechtlichen Befugnissen, lassen sich die Auswüchse des Kinematographenwesens in befriedigender Weise bekämpfen. Den Kinematograph als solchen zu bekämpfen, haben wir weder die Mittel noch eine Ursache. Ich schliesse mich der Auffassung des Luzerner Regierungsrates an, der in seiner Botschaft zum Gesetzentwurf sagt:<sup>50)</sup>

„Die Kinematographie könnte im Dienste der Wissenschaft und verständig geleiteter Volksunterhaltungen ein Bildungs- und Kulturmittel von unschätzbarem Werte sein.“

Dass es ein solches wird, sollte erstrebt werden von allen, denen das Wohl der Gesamtheit am Herzen liegt, Aber durch Gesetze lässt es sich nicht erreichen. Spitteler gibt in seinem erwähnten Artikel folgende Anregung:

„Wenn Sie, meine Herren und Damen, zwar die nichtsnutzigen Räubergeschichten des Kinemas meiden, hingegen wenn einmal etwas Erfreuliches im Programm aufleuchtet, zahlreich erscheinen, dann werden Sie mehr zur Hebung des Kinemas tun, als alle behördlichen Massregeln, Bussen und Zensuren es vermögen.“

<sup>50)</sup> S. 12.

## **Thesen.**

*1. Der Kinematographenbetrieb ist ein freies Gewerbe im Sinne des Art. 31 BV. Die Kantone dürfen nur polizeiliche Beschränkungen des Kinematographenbetriebes aufstellen.*

*2. Eine gewerbegesetzliche eidgenössische Normierung des Kinematographenwesens ist nicht notwendig.*

*3. In das eidgenössische Strafgesetzbuch sind Bestimmungen aufzunehmen folgenden Inhaltes:*

*1. Art. 181 Abs. 2 des Entwurfes vom August 1915 soll lauten: „Wer solche Schriften, Bilder, Zeichnungen oder Darstellungen Personen unter 18 Jahren übergibt, oder ihnen vorführt, wird mit Gefängnis und mit Busse bis zu 10,000 Franken bestraft.*

*2. Art. 181 Abs. 3: „Der Richter lässt die unzüchtigen Schriften, Bilder, Zeichnungen oder Darstellungen vernichten. Er kann, wenn die öffentliche Vorführung gewerbsmässig geschieht, dem Schuldigen die Ausübung seines Gewerbes verbieten.“*

*3. An geeigneter Stelle sei aufzunehmen:*

*„Wer öffentlich Schaustellungen von Personen oder kinematographischen Vorführungen veranstaltet, die geeignet sind, die Sittlichkeit zu gefährden, oder das Schamgefühl gröblich zu verletzen, wird mit Busse bis zu 5000 Franken oder mit Haft bestraft.*

*„Wer entgegen einem bestehenden Kinderverbot Jugendliche zu solchen Vorstellungen zulässt, wird mit Gefängnis, verbunden mit Busse bis zu 5000 Franken, bestraft.“*

*4. Art. 338 Al. 2 soll lauten:*

*Wer Schaustellungen veranstaltet, bei denen Tiere gequält oder getötet werden, insbesondere, wer Tierkämpfe oder Kämpfe mit Tieren oder Schiessen auf zahme Tiere oder gefangen gehaltene Tiere abhält, oder solche Vorgänge kinematographisch vorführt,.... wird mit Haft bis zu einem Monat oder mit Busse bestraft.*

### *Literatur-Verzeichnis.*

---

- Altenloh, Emilie: Zur Soziologie des Kino. Jena 1914.  
Bertram, Alfred: Der Kinematograph in seinen Beziehungen zum Urheberrecht. Leipzig 1914.  
Burckhardt, W.: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. II. Auflage. Bern 1914.  
Cohn, Georg: Kinematographenrecht. Berlin 1909.  
Conradt, Pastor, Walther: Kirche und Kinematograph. Berlin 1910.  
Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen 1913.  
Hellwig, Albert: Die Kinematographenzensur in den „Annalen des Deutschen Reichs“ 1910. Heft 1, 2 und 12.  
Hellwig, Albert: Die Beziehungen zwischen Schundliteratur, Schundfilme und Verbrechen. Archiv für Kriminalanthropologie Bd. 51, Heft 1 und 2.  
Hellwig, Albert: Rechtsquellen des öffentlichen Kinematographenrechts. Gladbach 1913.  
Laband, Paul: Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen 1907.  
Manasse, Fritz: Die rechtlichen Grundlagen der Theater- und Kinematographenzensur. Greifswald 1913.  
May, Bruno: Das Recht des Kinematographen. Berlin 1912.  
Müller-Sanders, Hans: Die Kinematographenzensur in Preussen. (Inaugural-Dissertation). Borna-Leipzig 1912.  
von Salis, L. R.: Schweizerisches Bundesrecht. Bern 1903.  
Schultze, Ernst: Der Kinematograph als Bildungsmittel. Halle a. d. S. 1911.  
Schütze, Alfred: Kinematographisches Urheberrecht. Borna-Leipzig 1913.  
Werth, Hans: Öffentliches Kinematographen-Recht, Hannover 1910.  
Vorentwurf zu einem Schweizerischen Strafgesetzbuch. (Fassung vom August 1915.)  
Schweiz. Strafrecht. Protokoll der Expertenkommission zum schweiz. Strafrecht. Vierte Sitzung vom 20. März 1915.  
Schweiz. Strafrecht. Protokoll der Expertenkommission zum schweiz. Strafrecht. Zwölfte Sitzung vom 23. Oktober 1915.
-

## *Inhalts-Verzeichnis*

§ 1. Einleitung . . . . .	525
§ 2. Gewerbefreiheit . . . . .	537
§ 3. Zulässige Beschränkungen im allgemeinen . . . . .	542
§ 4. Bestimmungen über die Lokale, in denen das Gewerbe betrieben wird . . . . .	546
§ 5. Beschränkungen der Zulassung zum Kinemato- graphenbetrieb . . . . .	547
a) Patentrecht und Unterstellung unter die Hausier- gesetze.	
b) Domizilpflicht des Kinematographenbesitzers.	
c) Guter Leumund.	
§ 6. Beschränkungen der Ausübung des Kinematographen- gewerbes . . . . .	555
1. Strafrechtsnormen und polizeiliche Verbote im all- gemeinen.	
2. Verbot der Verbrechensdarstellung.	
3. Verletzung des Schamgefühls.	
4. Darstellung mit verrohender Wirkung.	
5. Verbot der Filme, die groben Anstoss erregen.	
6. Musikverbote.	
§ 7. Kontrollvorschriften . . . . .	560
a) Im allgemeinen.	
b) Zensur.	
§ 8. Kontrollorgane . . . . .	568
§ 9. Beschränkungen des Kinderbesuches . . . . .	569
a) Allgemeines. Rechtsgrundlagen solcher Verbote.	
b) Gänzlichliches Kinderverbot.	
c) Den Kindern wird der Zutritt zu allen Vorstellungen gestattet in Begleitung von Erwachsenen.	
d) Kinder sind zugelassen zu bestimmten Jugendvor- stellungen.	
e) Schutzalter.	
§ 10. Die zum Erlass des Kinderverbotes kompetente Be- hörde . . . . .	577
§ 11. Gegen welche Personen richtet sich das Verbot? .	579
§ 12. Fiskalische Beschränkung des Gewerbebetriebes .	581
1. Steuern.	
2. Gebühren.	
§ 13. De lege ferenda . . . . .	582



