Urteilskopf

87 I 275

47. Urteil vom 12. Juli 1961 i.S. Filmklub Luzern gegen Regierungsrat des Kantons Luzern.
Regeste (de):
Filmzensur; Vereins- und Pressfreiheit, Willkür, rechtsungleiche Behandlung.

1. Das Bundesgericht kann die kantonalen Behörden anweisen, eine zu Unrecht verweigerte Polizeierlaubnis zu erteilen (Erw. 1).

2. Zulässigkeit und Tragweite einer Vereinbarung zwischen den Behörden und einem Filmklub über die Handhabung der Filmzensur? (Erw. 2).

3. Anwendung der für öffentliche Filmvorführungen vorgeschriebenen Vorzensur auf die von einem Filmklub ausschliesslich für seine Mitglieder veranstalteten Vorführungen. Verletzung des kantonalen Rechts und des allgemeinen Grundsatzes, dass die Privatsphäre der polizeilichen Kontrolle entzogen ist? (Erw. 3 a.) Verletzung der Vereinsfreiheit oder der Pressfreiheit? (Erw. 3 b und 4.)

4. Unterstehen die Vorführungen des Filmklubs der Zensur, so gebietet die Rechtsgleichheit, dass ihm auch die den Kinobesitzern eingeräumten kantonalen Rechtsmittel gegen Zensurmassnahmen zur Verfügung stehen müssen (Erw. 5).

Regeste (fr):
Censure des films; liberté d'association et liberté de la presse, arbitraire, inégalité de traitement.

1. Le Tribunal fédéral peut inviter les autorités cantonales à accorder un permis de police refusé à tort (consid. 1).

2. Admissibilité et portée d'une convention passée entre les autorités et un ciné-club sur la manière de pratiquer la censure des films (consid. 2).

3. Application de la censure préalable prescrite pour les représentations publiques de films à des représentations cinématographiques organisées par un club à l'intention exclusive de ses membres. Violation du droit cantonal et du principe général selon lequel la sphère privée est soustraite au contrôle de police (consid. 3 a)? Violation de la liberté d'association ou de la liberté de presse (consid. 3 b et 4)?

4. Si les représentations d'un ciné-club sont soumises à la censure, l'égalité devant la loi exige que soient ouverts à ce club les recours cantonaux appartenant aux propriétaires de cinéma contre les mesures de censure (consid. 5).

Regesto (it):
Censura cinematografica; libertà d'associazione e libertà di stampa, arbitrio, disparità di trattamento.

1. Il Tribunale federale può invitare le autorità cantonali a concedere un perinesso di polizia rifiutato a torto (consid. 1).

2. Ammissibilità e portata di una convenzione conclusa tra le autorità e un club per film sul modo di praticare la censura cinematografica (consid. 2).

3. Applicazione della censura preventiva, prescritta per le rappresentazioni pubbliche di pellicole, a rappre-

sentazioni cinematografiche organizzate da un club esclusivamente per i propri membri. Violazione del diritto cantonale e del principio generale secondo cui la sfera privata è sottratta al controllo di polizia (consid. 3 a)? Violazione della libertà d'associazione o della libertà di stampa (consid. 3 b e 4)?

4. Se le rappresentazioni di un club per film sono sottoposte alla alla censura, l'uguaglianza davanti alla legge esige che siano ammissibili anche per questo club i ricorsi cantonali contro le misure di censura riconosciuti ai proprietari di cinema (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 276

A.- Aus dem luzern. Lichtspielgesetz (LSpG) vom 3. März 1942 sind folgende Bestimmungen hervorzuheben: § 1. Geltungsbereich. Dieses Gesetz findet Anwendung auf alle öffentlichen Lichtspielaufführungen und ihre Vorbereitung, sowie auf jede sonstige Verwendung von Filmen zu Vorführungszwecken, einschliesslich den sogenannten Schmalfilmen. Vorführungen in Vereinen, Klubs und andern geschlossenen Gesellschaften können sinngemäss den für die öffentlichen Vorführungen geltenden Vorschriften unterstellt werden; der Regierungsrat kann über diese Vorführungen besondere Bestimmungen erlassen. § 15 Abs. 1. Sittenpolizeiliche Vorschriften.
Es ist verboten, Filme herzustellen, zu verkaufen, zu vermieten, vorrätig zu halten oder öffentlich vorzuführen, die vermöge der dargestellten Vorgänge oder der Art der Darstellung geeignet sind, die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit zu gefährden, das sittliche, religiöse oder nationale Empfinden zu verletzen, eine verrohende Wirkung auszuüben oder zu Verbrechen anzureizen. § 18 Abs. 1. Sittenpolizeiliche Filmkontrolle.
Sämtliche nach § 1 dieses Gesetzes zur Vorführung gelangenden Filme unterliegen der Kontrolle einer vom Regierungsrat zu ernennenden Kontrollkommission. Über die Durchführung der Kontrolle erlässt der Regierungsrat auf dem Verordnungswege besondere Vorschriften. Die am 8. Juli 1943 erlassene Vollziehungsverordnung zum LSpG (VV) enthält in den §§ 27-33 Vorschriften über die Filmkontrolle. Danach ernennt der Regierungsrat eine aus 7-11 Mitgliedern bestehende Kontrollkommission. Deren Präsident bezeichnet für die Prüfung der Filme abwechslungsweise in der Regel je zwei Mitglieder als Prüfungskommission, welche unter Vorbehalt des Rekurses an die Gesamtkommission deren Rechte ausüben (§ 27). Ohne

vorherige Bewilligung der Kontroll- oder Prüfungskommission darf kein Film aufgeführt werden (§ 28). Über die Rechtsmittel bestimmt § 31 VV: Die Verfügungen der Prüfungskommission können vom Besitzer des Lichtspieltheaters und jedem Mitglied der Kontrollkommission mit schriftlicher Eingabe an die Kontrollkommission weitergezogen werden. Der Entscheid der Kontrollkommission kann innert 10 Tagen an den Regierungsrat rekurriert werden. Ferner bestimmt § 35 VV über die Filmvorführungen in Vereinen: Das Militär- und Polizeidepartement kann bei Vorführungen von Filmen in Vereinen, Klubs oder andern Gesellschaften vorliegende Verordnung ganz oder teilweise zur Anwendung bringen.

B.- Der im Jahre 1945 gegründete "Filmklub Luzern" ist ein Verein im Sinne der Art. 60 ff. ZGB. Über den Zweck bestimmt Art. 2 der Statuten: Der Klub erstrebt die Förderung des guten Films und der Kenntnis der Filmgeschichte, sowie die Hebung des Kritikvermögens im Dienste des Films. Der Klub nimmt zu die-

sem Zweck Stellung zu Filmaufführungen, übernimmt das Patronat über wertvolle Filme, veranstaltet Sonder-Filmvorführungen und diskutiert Filmfragen. Er schenkt seine Aufmerksamkeit auch der Erziehung der Jugend zum aufgeschlossenen Filmsehen. Die Mitgliedschaft können Personen nach Vollendung des 18. Altersjahres erwerben (Art. 3 der Statuten). Zur Zeit zählt der Filmklub über 700 Mitglieder und beträgt der Mitgliederbeitrag Fr. 15.- für Einzelpersonen und Franken 25.- für Ehepaare. Die Mitglieder haben gegen Vorweisung der mit Photographie und Unterschrift versehenen Ausweiskarte freien Eintritt zu 12-18 Filmvorführungen im Jahr, die in einem Lichtspieltheater veranstaltet und zu denen nur Vereinsmitglieder zugelassen werden. Den Vorführungen geht ein kurzes Einführungsreferat voraus; nachher trifft sich ein kleiner Teil der Mitglieder zu zwanglosem Gedankenaustausch. Diskussionsabende über gezeigte Filme oder allgemeine Filmfragen wurden in den

letzten Jahren wegen zu geringer Teilnahme der Mitglieder nicht mehr veranstaltet. Der Filmklub nahm gegenüber den Behörden wiederholt, jedoch ohne Erfolg den Standpunkt ein, dass seine Vorführungen in geschlossener Gesellschaft stattfinden und daher der Vorzensur nicht unterworfen seien. Im Januar 1954 kam es im Anschluss an einen gegen ein Zensurverbot erhobenen Rekurs zu einer Aussprache zwischen dem Vorstand des Filmklubs und dem Vorsteher des kantonalen Militär- und Polizeidepartements, deren Ergebnis in einem Schreiben des Filmklubs an den Präsidenten der kantonalen Filmkontrollkommission vom 12. Februar festgehalten ist. Danach wurde u.a. für Filme, die voraussichtlich nicht zu beanstanden sind, die Mit- statt der Vorzensur vorgesehen, jedoch die nochmalige Zensurierung der für die öffentliche Vorführung in Kinos verbotenen Filme vorbehalten. Ferner wurde vereinbart, dass bei der Zensurierung der Klubfilme grundsätzlich ein largerer Massstab als für öffentliche Vorführungen angewandt werde, während der Filmklub den Charakter der geschlossenen Veranstaltung durch eine seriöse Kontrolle der Mitgliedschaftsausweise sichern werde. Schliesslich wurde festgehalten, dass diese Neuregelung Versuchscharakter habe und keine Änderung der grundsätzlichen Einstellung der Beteiligten bedeute.

C.- Am 9. Januar 1959 verbot eine aus zwei Zensoren bestehende Prüfungskommission die öffentliche Aufführung des Films "Das Lächeln einer Sommernacht" wegen Verletzung des sittlichen Empfindens. In der Folge ersuchte der Filmklub um die Bewilligung zur Vorführung dieses Films. Die Filmkontrollkommission wies das Gesuch nach Besichtigung des Films am 6. Mai 1960 ab und auferlegte dem Filmklub die Fr. 98.- betragenden Zensurkosten. Der Filmklub rekurrierte hiegegen mit dem Antrag, es sei die Vorführung des Films im Filmklub zu bewilligen und die Vorzensur für Filme, die im Filmklub aufgeführt werden, überhaupt aufzuheben.

Durch Entscheid vom 23. Februar 1961 wies der Regierungsrat des Kantons Luzern den Rekurs ab, soweit er darauf eintrat, indem er zur Begründung ausführte: a) Die Rekurslegitimation sei nach dem klaren Wortlaut von § 31 VV auf die Mitglieder der Kontrollkommission und die Besitzer von Lichtspieltheatern beschränkt und beim Filmklub nicht gegeben. Soweit das Verbot des Films "Das Lächeln einer Sommernacht" angefochten werde, könne daher auf den Rekurs nicht eingetreten werden. b) § 15 LSpG und die Vorzensur der Filme seien vom Standpunkt des Art. 31 BV aus nicht zu beanstanden. Zweifellos sei die polizeiliche Kontrolle auf Filme beschränkt, die öffentlich vorgeführt werden (§ 1 und 15 LSpG). Die Vorführung eines Films in streng privatem Rahmen, z.B. im Familienkreis, sei der polizeilichen Zensur in jeder Form entzogen. Ob dies auch

für die Vorführung in einem Verein, einem Klub oder irgend einer Gesellschaft gelte, müsse von Fall zu Fall geprüft werden. Der Filmklub weise einen zahlenmässig grossen und fluktuierenden Mitgliederbestand auf und nehme praktisch jedermann als Mitglied auf. Daher könne er nicht als geschlossene Gesellschaft gelten. Er sei auch keine Gesellschaft von Filmsachverständigen, die durch die Zensur in ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit gehemmt werde. Es gehe nicht an, dass sich jemand einen für die öffentliche Vorführung verbotenen Film durch Bezahlung eines Vereinsbeitrags zugänglich mache. Das Begehren um Aufhebung der Vorzensur für die im Filmklub gezeigten Filme sei daher abzuweisen.

D.- Gegen diesen Entscheid hat der Filmklub Luzern staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag, die Vorzensur seiner geschlossenen Vorführungen sei aufzuheben, eventuell sei der Regierungsrat zu verhalten, auf die Beschwerde des Filmklubs gegen das Verbot des Films "Das Lächeln einer Sommernacht" materiell einzutreten, subventuell sei das Verbot dieses Films für den Filmklub

aufzuheben. Zur Begründung werden im wesentlichen folgende Rügen erhoben: a) Der Regierungsrat habe die im Jahre 1954 getroffene Vereinbarung und damit Art. 4 BV insbesondere dadurch verletzt, dass er den Filmklub nicht mehr als geschlossene Gesellschaft anerkenne. b) Ob die Vorzensur mit Art. 31 BV vereinbar sei, könne dahingestellt bleiben. Gegenüber dem Beschwerdeführer verstosse sie jedenfalls gegen Art. 4 und 56 BV, da polizeiliche Präventivmassnahmen gegen Vereine grundsätzlich unzulässig seien und die streng geschlossenen Veranstaltungen im Filmklub die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit in keiner Weise gefährden könnten. c) Die Vorzensur kultureller Filmarbeit verstosse auch gegen Art. 55 BV. d) Indem der Regierungsrat auf den Rekurs des Beschwerdeführers gegen das Verbot des Films "Das Lächeln einer Sommernacht" nicht eingetreten sei, habe er dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör verweigert und ihn im Verhältnis zu den Kinobesitzern rechtsungleich behandelt. e) Die Annahme, der genannte Film verletze das sittliche Empfinden, beruhe auf einem Ermessensmissbrauch und verstosse gegen Art. 4 und 55 BV. Die nähere Begründung dieser Rügen ist, soweit notwendig, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.

E.- Der Regierungsrat des Kantons Luzern beantragt die Abweisung der Beschwerde. Auf seine Ausführungan wird in den Erwägungen zurückgekommen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach der Rechtsprechung kann das Bundesgericht eine kantonale Behörde anweisen, eine zu Unrecht verweigerte Polizeierlaubnis zu erteilen (BGE 82 I 111 Erw. 6, BGE 84 I 113 Erw. 3 und BGE 87 I 116 Erw. 1b). Der Beschwerdeführer beanstandet, dass ihm der Regierungsrat nicht gestattet, seinen Mitgliedern Filme ohne vorherige Bewilligung

der Kontrollkommission vorzuführen, eventuell, dass ihm die Bewilligung zur Vorführung des Films "Das Lächeln einer Sommernacht" nicht erteilt wird. Die Beschwerdebegehren sind daher auch zulässig, soweit sie über den Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids hinausgehen.

2. Nachdem die Anwendung der Vorzensur auf die Vorführungen des Filmklubs wiederholt zu Anständen geführt hatte, kam es im Januar 1954 zu einer Aussprache, an der sich der Vereinsvorstand mit dem Vorsteher des kantonalen Militär- und Polizeidepartements über verschiedene Punkte einigte. Der Beschwerdeführer erblickt hierin einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Ausgestaltung einer Polizeimassnahme und wirft dem Regierungsrat vor, diesen Vertrag in mehrfacher Hinsicht verletzt und damit einen Willkürakt begangen zu haben. Der Regierungsrat anerkennt das Vorliegen einer Abmachung, behauptet aber, diese sei von den Behörden in jeder Beziehung eingehalten worden. Inwieweit öffentlich-rechtliche Verträge auf dem Gebiete des Polizeirechts mit dessen zwingendem Charakter vereinbar sind, ist umstritten (vgl. BGE 78 II 27 Erw. 5/6 und die hieran geübte Kritik von IMBODEN, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, ZSR 1958 S. 70 a-74 a sowie ZWAHLEN, Le contrat de droit administratif, ZSR 1958 S. 486 a). Erforderlich ist jedenfalls, dass das Gesetz solche Verträge ausdrücklich oder doch stillschweigend zulässt (BGE 78 II 27). In dieser Beziehung fällt vorliegend in Betracht, dass § 1 LSpG den Regierungsrat zum Erlass besonderer Bestimmungen über Vorführungen in Vereinen, Klubs und andern geschlossenen Gesellschaften ermächtigt und der Regierungsrat seinerseits in § 35 VV bestimmt hat, das Militär- und Polizeidepartement könne die VV auf solche Vorführungen ganz oder teilweise zur Anwendung bringen, womit dem Departement inbezug auf die Handhabung der Zensur über solche Vorstellungen ein Ermessen eingeräumt wird, das an sich Raum für eine vertragliche

Ordnung lässt. Die Frage, ob und inwieweit die Hand habung der Filmzensur Gegenstand eines Vertrages sein kann, welche Rechtswirkungen ein solcher Vertrag entfaltet und unter welchen Voraussetzungen ihn die Behörden auflösen können, braucht indessen nicht entschieden zu werden. Bei der vorliegenden Einigung wurde nämlich festgehalten, dass die damit vereinbarte Regelung Versuchscharakter trage und keine Änderung der grundsätzlichen Einstellung der Beteiligten bedeute. Damit hat sich offenbar jede Partei das Recht vorbehalten, jederzeit vom Vertrag zurückzutreten und die Herstellung des nach ihrer Auffassung gesetz- und verfassungsmässigen Zustandes zu verlangen. Nicht anders würde es sich verhalten, wenn man das Abkommen, mangels Zulässigkeit einer vertraglichen Regelung, als Verfügung aufrecht erhalten wollte, da es sich dabei nicht um eine Verfügung handeln würde, durch welche wohlerworbene Rechte begründet werden und auf welche die Verwaltungsbehörden nicht mehr zurückkommen dürfen (vgl. BGE 79 I 6 /7 mit Verweisungen). Selbst wenn daher die derzeitige Handhabung der Zensur durch die luzernischen Behörden im allgemeinen und das Verbot des Films "Das Lächeln einer Sommernacht" mit den im Abkommen von 1954 aufgestellten Grundsätzen nicht in Einklang stehen sollten, so läge hierin keine Vertragsverletzung und noch weniger ein Willkürakt.

3. § 15 LSpG verbietet die öfffentliche Vorführung von Filmen, die vermöge der dargestellten Vorgänge oder der Art der Darstellung geeignet sind, die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit zu gefährden, das sittliche, religiöse oder nationale Empfinden zu verletzen, eine verrohende Wirkung auszuüben oder zu Verbrechen aufzureizen. Dass diese Bestimmung verfassungswidrig sei, macht der Beschwerdeführer mit Recht nicht geltend. Es handelt sich um eine gewerbepolizeiliche Beschränkung, welche der Wahrung öffentlicher Interessen dient und angesichts der starken Wirkungen, die der Film auf einen

grossen Teil der Zuschauer ausübt, als gerechtfertigt erscheint (BGE 87 I 117 /8 und dort angeführte frühere Urteile).
Um dem Verbot des § 15 Nachachtung zu verschaffen, schreibt § 18 LSpG die Kontrolle sämtlicher nach § 1 zur Aufführung gelangender Filme durch eine Kontrollkommission vor. Wie diese Kontrolle durchzuführen ist, sagt § 18 LSpG nicht; er ermächtigt vielmehr den Regierungsrat, hierüber auf dem Verordnungswege besondere Vorschriften zu erlassen. Gestützt hierauf hat der Regierungsrat die sogenannte Vor- oder Präventivzensur eingeführt, indem er in § 28 VV bestimmte, dass ohne Bewilligung der Kontroll- oder Prüfungskommission kein Film aufgeführt werden darf. Es handelt sich dabei um einen Anwendungsfall des Polizeiverbots mit Erlaubnisvorbehalt (FLEINER, Institutionen S. 406, AEPPLI, Die Filmzensur in der Schweiz, Diss. Zürich 1949 S. 41). Das Bundesgericht hat im nicht veröffentl. Urteil vom 14. Juni 1918 i.S. Burckhardt c. Luzern entschieden, dass diese Art der Kontrolle aus dem Gesichtswinkel des Art. 31 BV nicht zu beanstanden sei, und es hat diese Auffassung noch in letzter Zeit beiläufig bestätigt (BGE 78 I 309 Abs. 4 und BGE 87 I 118 Abs. 2). Der Beschwerdeführer bezweifelt, ob die Vorzensur mit Art. 31 BV vereinbar sei, erklärt jedoch, dies könne dahingestellt bleiben. Die Beschwerde richtet sich nur dagegen, dass auch die ausschliesslich für die Mitglieder des Filmklubs veranstalteten Vorführungen dieser Zensur unterstellt werden. a) Die Anwendung der Vorzensur auf diese Vorstellungen verstösst jedenfalls nicht gegen den Wortlaut oder Sinn des LSpG und der VV noch gegen die allgemeinen für polizeiliche Einschränkungen geltenden Grundsätze. Nach § 1 LSpG können "Vorführungen in Vereinen, Klubs und andern geschlossenen Gesellschaften sinngemäss den für die öffentlichen Vorführungen geltenden Vorschriften unterstellt werden" und kann der Regierungsrat über solche Vorführungen besondere Bestimmungen

erlassen. Das gestattet nicht nur die Anwendung der sittenpolizeilichen Vorschriften des § 15 LSpG auf diese Vorführungen, sondern auch deren Unterstellung unter die gestützt auf § 18 LSpG eingeführte und in den §§ 27 ff. VV näher geregelte Vorzensur. Von einer Verletzung des kantonalen Rechts kann umso weniger die Rede sein, als die Filmkontrolle gegenüber dem Beschwerdeführer nicht in gleicher Weise wie gegenüber gewerblichen Kinobetrieben, sondern in der Weise bloss "sinngemäss" gehandhabt wird, dass in gewissen Fällen auf die Vorzensur verzichtet und die Mitzensur bewilligt und gelegentlich die Vorführung sonst verbotener Filme gestattet wird. Polizeiliche Beschränkungen sind, wie allgemein anerkannt ist, nur zum Schutze öffentlicher Interessen zulässig; das Privatleben und die private Sphäre sind der polizeilichen Regelung und Kontrolle grundsätzlich entzogen, soweit sie sich nicht in die Öffentlichkeit auswirken (FLEINER, Institutionen S. 400 f., MARTI, Handels- und Gewerbefreiheit S. 99 f.). Der angefochtene Entscheid erklärt daher mit Recht, die Vorführung eines Films in streng privatem Rahmen, wie z.B. im Familienkreis, sei der polizeilichen Zensur in jeder Form entzogen. Die Vorführungen in Vereinen und Gesellschaften nehmen eine gewisse Mittelstellung zwischen den rein privaten Vorführungen und den jedermann zugänglichen Vorführungen in Lichtspieltheatern ein. Wann Veranstaltungen in Vereinen und Gesellschaften im Hinblick auf die Zulässigkeit polizeilicher Regelung und Kontrolle als geschlossen und privat, wann als öffentlich zu gelten haben, lässt sich nicht nach einer festen Formel bestimmen, sondern ist im Einzelfall zu entscheiden, wobei vor allem die Art und Grösse des Personenkreises, aber auch die Natur des in Frage stehenden polizeilich geschützten Rechtsgutes in Betracht kommen. Die Privatsphäre und das Privatleben fallen im allgemeinen mit der Privatwohnung und dem, was in deren vier Wänden geschieht, zusammen (FLEINER und MARTI a.a.O., AEPPLI a.a.O. S. 27). Es erscheint daher als richtig, es mit dem Begriff der geschlossenen, der Privatsphäre

zuzurechnenden Veranstaltung streng zu nehmen, zumal wenn es um das Rechtsgut der öffentlichen Sittlichkeit geht. Nun zählt der Filmklub Luzern über 700 Mitglieder. Die Mitgliedschaft ist, von der Vollendung des 18. Lebensjahres abgesehen, an keine andere Voraussetzung geknüpft als an die Bezahlung eines für Einzelpersonen Fr. 15.- und für Ehepaare Fr. 25.- betragenden Jahresbeitrages, der angesichts des dafür gebotenen freien Eintritts zu 12-18 Filmvorführungen als bescheiden erscheint und sich durchaus mit dem Abonnementspreis, wie er für Theatervorstellungen, Vortragsreihen usw. üblich ist, vergleichen lässt. Die Annahme, dass die Filmvorführungen für die Mitglieder eines solchen Vereins nicht wie private Aufführungen im Familienkreis oder in streng privatem Rahmen zu behandeln, sondern den zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit bei öffentlichen Aufführungen aufgestellten Beschränkungen zu unterstellen seien, lässt sich mit guten Gründen vertreten. Einmal ist die Besucherzahl, mag sie auch in der Regel erheblich kleiner sein als bei den allgemein zugänglichen, meist während einer Woche oder länger wiederholten Vorführungen der Kinobetriebe, doch mit rund 700 nicht unbeträchtlich. Sodann darf in Betracht gezogen werden, dass Jugendliche und andere Personen, auf welche die für die öffentliche Vorführung verbotenen Filme einerseits eine besondere Anziehungskraft, anderseits eine schädliche Wirkung ausüben, durch Bezahlung des verhältnismässig niedrigen Jahresbeitrages Mitglied des Filmklubs werden und sich damit Zutritt zu solchen Filmen verschaffen können. Angesichts der Grösse des Filmklubs, seiner auf die Veranstaltung von Filmvorführungen beschränkten Tätigkeit und der leicht zu erfüllenden Voraussetzungen des Mitgliedschaftserwerbs erscheint es sachlich gerechtfertigt, die in den §§ 15 und 18 LSpG vorgesehene und in der Form der Vorzensur durchgeführte sittenpolizeiliche Filmkontrolle auch auf die Vorführungen des Filmklubs für seine Mitglieder auszudehnen. b) Dieser Kontrolle vermag sich der Beschwerdeführer

auch nicht unter Berufung auf die in Art. 56 BV gewährleistete Vereinsfreiheit zu entziehen. Art. 56 BV garantiert die Verfolgung beliebiger Zwecke und die Anwendung beliebiger Mittel, sofern sie nicht rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Der Zweck des Beschwerdeführers, die "Förderung des guten Films und der Kenntnis der Filmgeschichte sowie die Hebung des Kritikvermögens im Dienste des Films" ist zweifellos erlaubt. Auch ist die Veranstaltung von Filmvorführungen für seine Mitglieder, auf die sich die Vereinstätigkeit zur Zeit beschränkt, an sich weder rechtswidrig noch staatsgefährlich. Daraus folgt aber nicht, dass diese Vorführungen von der sittenpolizeilichen Filmkontrolle gemäss §§ 15 und 18 LSpG sowie 27 ff. VV befreit wären. Auch die Vereine unterstehen dem allgemeinen Polizeirecht (BURCKHARDT, Komm. der BV S. 524; NEF, Die Vereinsfreiheit, Jur. Kartothek Nr. 698 unter Ziff. IV; ABDERHALDEN, Die Vereinsfreiheit, Diss. Bern 1938 S. 99). Das heisst zunächst, dass die allgemein aus polizeilichen Gründen verbotenen Handlungen auch den Vereinen nicht erlaubt sind, wie das Bundesgericht wiederholt erklärt hat (BGE 7 S. 667, BGE 42 I 10 Erw. 4, BGE 44 I 142 /3, BGE 53 I 354 Erw. 2), und sodann, dass die Vereine den allgemeinen polizeilichen Beschränkungen der Freiheit unterworfen werden können und in dieser Beziehung keine Vorzugsstellung geniessen. Wenn daher ein Kanton den Betrieb einer Wirtschaft und insbesondere den Ausschank alkoholischer Getränke im Interesse des öffentlichen Wohls von der Einholung einer Polizeierlaubnis abhängig macht, durch Festsetzung von Schliessungszeiten zeitlich begrenzt und einer polizeilichen Aufsicht unterwirft, so dürfen diese Beschränkungen auf die von einem Verein betriebene Wirtschaft auch dann, wenn diese nur Mitgliedern zugänglich ist, angewendet werden, wie das Bundesgericht in BGE 44 I 141 ff. entschieden hat mit ausführlicher Begründung, auf die hier, da sie inbezug auf die Abgrenzung der reinen, jeder polizeilichen Kontrolle entzogenen Privatsphäre (S. 146/50)

weitgehend auch auf den vorliegenden Fall zutrifft, verwiesen wird. Weiter ist entschieden worden, dass die zur Wahrung der öffentlichen Ruhe und Sittlichkeit sowie zum Schutze der religiösen Gefühle der Bevölkerung eingeführte Bewilligungspflicht für Tanzanlässe sich nicht auf das Tanzen in Wirtschaften zu beschränken braucht, denn "unter diesen polizeilichen Gesichtspunkten begründet es keinen wesentlichen Unterschied, ob in einer Gaststätte, an einem allgemein zugänglichen Ort (Kirchweihplatz und dergl.) oder bei einem Privaten getanzt wird, falls dabei der Rahmen einer üblichen Einladung oder geschlossenen Feier überschritten wird" (nicht veröffentl. Urteil des Bundesgerichts vom 15. März 1961 i.S. Müller und Naegeli, Erw. 2 c und 3; in diesem Falle hatten die Beschwerdeführer freilich nicht besonders die Vereinsfreiheit, sondern allgemein die "verfassungsmässigen Individualrechte" und die persönliche Freiheit angerufen). Ebensowenig ist es aus dem Gesichtspunkt der Vereinsfreiheit zu beanstanden, dass die Filmvorführungen, die der Beschwerdeführer in Lichtspieltheatern für seine über 700 Mitglieder veranstaltet, den zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit aufgestellten Vorschriften und damit grundsätzlich auch der Vorzensur unterworfen werden, da diese Vorführungen, wie bereits in Erw. 3 a dargelegt wurde, eine grössere Ähnlichkeit mit einer öffentlichen als mit einer rein privaten Veranstaltung haben.

4. Der Beschwerdeführer beruft sich ausser auf Art. 4 und 56 BV auch noch auf die in Art. 55 BV gewährleistete Pressfreiheit und die damit in jeder Form geschützte Freiheit der Meinungsäusserung. Das Bundesgericht hat indessen schon in seinen nicht veröffent. Urteilen vom 14. Juni 1918 i.S. Burckhardt c. Luzern (Erw 3 a) und vom 30. Januar 1931 i.S. Praesens-Film AG c. Schaffhausen (Erw. 8) mit eingehender Begründung entschieden, dass der Film kein Presseerzeugnis ist und seine Vorführung daher so wenig wie eine Theateraufführung den Schutz der Pressefreiheit geniesse. Es besteht kein

Grund, von dieser Praxis, die speziell für die Frage der Präventivzensur von Bedeutung ist, abzuweichen, zumal sie der herrschenden Meinung entspricht (BURCKHARDT, Komm. der BV, S. 513/4, ÄPPLI, a.a.O. S. 60 ff. und die dort angeführte weitere Literatur; a. M. FLEINER-GIACOMETTI, Schweiz. Bundesstaatsrecht S. 365/66). Wenn es nach dem Gesagten mit der Vereinsfreiheit vereinbar ist, die Vorzensur als eine dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit dienende, zunächst gewerbepolizeiliche Beschränkung auf die vom Beschwerdeführer für seine Mitglieder veranstalteten Filmvorführungen anzuwenden, wird dadurch auch die Press- und Meinungsfreiheit nicht verletzt (BGE 87 I 117 Mitte). Gegen diese Freiheiten könnte übrigens nur ein Verbot verstossen, das wegen einer im Film vertretenen Lehrmeinung erfolgte (vgl. das angeführte Urteil i.S. Praesens-Film AG). Der Beschwerdeführer behauptet aber nicht, dass § 15 LSpG ein Verbot aus diesem Grunde zulasse noch dass gestützt auf diese Bestimmung je ein Film aus diesem Grunde verboten sei.

5. Für den Fall, dass dem Begehren um Aufhebung der Vorzensur seiner Vorführungen nicht entsprochen werden sollte, rügt der Beschwerdeführer als Verletzung von Art. 4 BV, dass der Regierungsrat nicht eingetreten sei auf den Rekurs gegen den Entscheid der Filmkontrollkommission vom 6. Mai 1960, mit dem der Film "Das Lächeln einer Sommernacht" auch für den Filmklub verboten wurde. Der Regierungsrat hat dem Beschwerdeführer die Rekurslegitimation abgesprochen und sich dafür auf § 31 VV berufen. Nach dessen Abs. 1 können ausser den Mitgliedern der Prüfungskommission nur die Besitzer der Lichtspieltheater Einsprache gegen die Verfügungen der Prüfungskommission erheben. Wer zu dem in Abs. 2 vorgesehenen Rekurs an den Regierungsrat legitimiert ist, sagt diese Bestimmung nicht ausdrücklich, doch sind die Parteien darüber einig, dass Abs. 1 auch für den Rekurs gilt. Ist dem so, dann hat die Auffassung des Regierungsrates, dass der Filmklub nicht legitimiert sei zum Rekurs

gegen den Entscheid der Kontrollkommission, den Wortlaut für sich, was den Vorwurf der Willkür im allgemeinen ausschliesst (BGE 73 I 373, BGE 80 I 322, BGE 84 I 103, BGE 86 I 20 /21). Dass damit der Sinn der Bestimmung offensichtlich verkannt wäre, kann schon deshalb nicht angenommen werden, weil der Regierungsrat, der sie erlassen hat, in der Beschwerdeantwort erklärt, das Beschwerderecht sei bewusst auf die Besitzer von Lichtspieltheatern eingeschränkt worden. Dagegen ist Art. 4 BV deshalb verletzt, weil in dieser Beschränkung eine unzulässige rechtsungleiche Behandlung liegt. Nach § 1 LSpG können die Vorführungen in Vereinen, Klubs und andern geschlossenen Gesellschaften sinngemäss den für öffentliche Vorführungen geltenden Vorschriften unterstellt werden. Wenn gestützt darauf die Vorführungen im Rahmen des Filmklubs gleich denjenigen in den Kinos der Zensur durch die Filmkontrollkommission unterstellt werden, so ist es ein Gebot der Rechtsgleichheit, dem Filmklub auch die den Besitzern der Lichtspieltheater zustehenden Rechtsmittel gegen Zensurmassnahmen einzuräumen. Beachtenswerte sachliche Gründe für eine Bevorzugung der Kinobesitzer bestehen nicht. Was der Regierungsrat in dieser Beziehung vorbringt, hält der Überprüfung nicht stand. Dass die Klubfilme regelmässig in einem Lichtspieltheater vorgeführt werden und deren Inhaber das Beschwerderecht hat, rechtfertigt es nicht, dieses Recht dem daran hauptsächlich interessierten Filmklub vorzuenthalten, zumal keine Gewähr dafür besteht, dass der Kinobesitzer stets gewillt ist, für den Filmklub Rechtsmittel zu ergreifen. Wieso der Umstand, dass § 4 LSpG die Bewilligung zum Betrieb eines Kinos von persönlichen Eigenschaften wie einem guten Leumund usw. abhängig macht, es rechtfertigen soll, die Kinobesitzer durch Einräumung von Rechtsmitteln gegen Zensurmassnahmen zu bevorzugen, ist unerfindlich. Dass bei solchen Massnahmen für die Kinobesitzer grössere materielle Interessen auf dem Spiele stehen als beim Filmklub, mag

jedenfalls in der Regel zutreffen, ist aber kein sachlicher Grund zur Bevorzugung, da dem Kinobesitzer das Rechtsmittel ohne Rücksicht auf die Grösse des finanziellen Interesses, also insbesondere auch für eine einzelne Vorführung, zur Verfügung steht und es auch nicht einzusehen ist, weshalb materielle Interessen in dieser Beziehung den Vorzug vor den idealen verdienen. Schliesslich sind auch keine praktischen Unzukömmlichkeiten infolge übermässiger Erweiterung der Legitimation zu befürchten; das Gebot der Rechtsgleichheit verlangt nur, dass den Veranstaltern von Filmvorführungen dann, wenn diese wie die öffentlichen in den Lichtspieltheatern der Zensur unterworfen werden, auch die den Inhabern der Lichtspieltheater zustehenden Rechtsmittel gegen Zensurmassnahmen zur Verfügung zu stellen sind. Soweit der Regierungsrat das Eintreten auf den Rekurs des Beschwerdeführers gegen das Verbot des Films "Das Lächeln einer Sommernacht" abgelehnt hat, ist der angefochtene Entscheid daher wegen Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit aufzuheben.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 23. Februar 1961 insoweit aufgehoben, als er auf den Rekurs des Beschwerdeführers wegen Verbots des Filmes "Das Lächeln einer Sommernacht" nicht eingetreten ist; im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.