

## II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

## LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

35. Urteil vom 23. September 1915 i. S. Zürcher  
gegen Zug.

Kompetenzordnung für den Erlass des Reglements eines Gemeinde-Schlachthaus (Art. 10 und 7 Abs. 2 der bundesrätlichen Verordnung vom 29. Januar 1909, betreffend das Schlachten usw., und einschlägiges kantonales Recht). Bedeutung des Schlachthauszwangs für das Kuttlereigewerbe: Unhaltbarkeit der damit verbundenen Bestimmung, dass nur ein Kuttlermeister im Schlachthaus zugelassen werde, vor der Garantie des Art. 31 BV.

A. — Das zur Zeit geltende Reglement für das Schlachthaus der Einwohnergemeinde Zug, welches der Einwohnerrat am 10. Juli 1913 erlassen und der Regierungsrat des Kantons Zug am 3. September 1913 « in Gemässheit von Art. 10 der bundesrätlichen Verordnung betreffend das Schlachten, die Fleischschau und den Verkehr mit Fleisch und Fleischwaren vom 29. Januar 1909 » genehmigt hat, stellt in Art. 1 den Grundsatz auf, dass alle Schlachtungen des Pferde-, Rindvieh-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegeschlechtes im Schlachthause vorgenommen werden müssen. Ferner enthält es noch folgende Bestimmungen:

a) unter dem Titel « Verwaltung des Schlachthaus »:

Art. 6. « Der Einwohnerrat führt die Oberaufsicht über » das Schlachthaus und seine Zubehörden, sowie über das » Schlachthauspersonal (Verwalter, Abwart, Kuttler)... »

Art. 9. « Der Kuttlereibetrieb wird nur einem Kuttlermeister übertragen, der auf Vorschlag der Mehrheit » der Metzgermeister vom Einwohnerrat gewählt wird. »

b) unter dem Titel « Schlachthausordnung »:

Art. 18. « .... Personen, die den Frieden und die

» Ordnung im Schlachthause stören . . . ., sollen vom Verwalter bzw. vom Abwart ohne weiteres fortgewiesen » werden. Solchen Personen kann überdies durch Verfügung des Einwohnerrates auf unbestimmte Zeit der Eintritt in das Schlachthaus untersagt werden. »

c) unter dem Titel « Kuttlereibetrieb »:

Art. 26. « Die Leerung der Magen und Gedärme, sowie deren Reinigung hat unbedingt in den hierfür bestimmten Räumen zu geschehen. — Es dürfen keine » rohen (ungekochten) Kutteln aus dem Schlachthause in » die Gemeinde Zug geliefert werden. — Kutteln und » Gedärme dürfen von auswärts nur mit spezieller Bewilligung des Einwohnerrates zum Verarbeiten ins Schlachthaus oder überhaupt in die Stadtgemeinde Zug eingeführt werden. »

Art. 27. « Das Kochen der Eingeweide darf einzig in » den Kuttlereilokalen des Schlachthaus geschehen . . . . »

Art. 28. « Der Kuttler besorgt diese Einrichtungen » nach Massgabe der mit den Metzgern abgeschlossenen » Privatverträge. Der demselben zu bezahlende Preis darf » die bezüglichen Ansätze von den Schlachthäusern Zürich » und Luzern nicht überschreiten. — Der Einwohnerrat » bestimmt vertraglich die Entschädigung für die Benützung der Kuttlerei. »

B. — Auf Grund einer Anzeige des Einwohnerrates der Stadt Zug vom 25. Juli 1914, dass Jos. Zürcher, Kuttler, der heutige Rekurrent, in seinem Hause (an der Gubelstrasse in Zug) Kutteln verarbeite und verkaufe, während das Verkaufslokal den Anforderungen der Lebensmittelpolizeigesetzgebung nicht entspreche, verbot der Sanitätsrat des Kantons Zug mit Beschluss vom 27. Januar/9. Februar 1915 jenem die Benützung des beanstandeten Kuttlereilokals « im Sinne des Gutachtens des Kantonstierarztes vom 7. Juni 1913 » unter Bussandrohung im Nichtbeachtungsfalle. Schon am 7. Juni 1913 hatte nämlich der Kantonstierarzt als Organ der Lebensmittelpolizei gemeldet, dass das Kuttlereilokal Zürichers

dem Art. 25 der bundesrätlichen Verordnung vom 29. Januar 1909 betreffend das Schlachten usw. nicht entspreche, weil es zu tief, kellerartig, angebracht sei.

Nach Zustellung des erwähnten Beschlusses ersuchte Zürcher den Sanitätsrat zunächst um Bericht, welche Änderungen in seinem Kuttlereilokale — er besitze kein Verkaufslokal — vorgenommen werden sollten, da er zu deren Vornahme bereit sei. Und als dieses Gesuch in einem Schreiben der Kantonskanzlei, namens der Sanitätskanzlei, vom 18. Februar 1915 mit dem einfachen Hinweis des Kantonstierarztes auf Art. 9, Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 des städtischen Schlachthausreglements einerseits, und die Art. 25 und 35 der bundesrätlichen Verordnung vom 29. Januar 1909 sowie § 10 der kantonalen Vollziehungsverordnung vom 25. Mai 1910 zum eidgenössischen Lebensmittelpolizeigesetz andererseits, beantwortet wurde, verlangte er mit weiterer Zuschrift an den Sanitätsrat einen klaren Entscheid darüber, ob er sein Gewerbe in den bisherigen Lokalitäten überhaupt nicht mehr ausüben dürfe, eventuell, inwiefern diese Lokalitäten den Vorschriften der Lebensmittelgesetzgebung nicht entsprächen. Hierauf teilte ihm die Kantonskanzlei im Auftrag der Sanitätsdirektion mit Schreiben vom 4. März 1915 erläuternd mit: Gemäss Art. 9 des regierungsrätlich genehmigten Schlachthausreglements werde der Kuttlereibetrieb nur einem Kuttlermeister übertragen. Als solchen habe der Einwohnerrat von Zug auf Vorschlag der Metzgermeister Herrn Kostenbader gewählt. Ferner bestimme Art. 26 des Schlachthausreglements, dass Kutteln und Gedärme von auswärts nur mit spezieller Bewilligung des Einwohnerrates zum Verarbeiten ins Schlachthaus oder überhaupt in die Stadtgemeinde Zug eingeführt werden dürften, und nach Art. 25 des nämlichen Reglements dürfe das Kochen der Eingeweide nur in den Kuttlereilokalen des Schlachthauses geschehen. Gestützt auf diese Reglementsbestimmungen dürfe zur Zeit ein zweites

Kuttlereigewerbe in der Stadtgemeinde Zug nicht mehr gestattet werden.

Gegen diesen Entscheid der Sanitätsdirektion beschwerte sich Zürcher beim Regierungsrat des Kantons Zug, indem er unter Berufung auf die Garantie der Gewerbefreiheit das Begehren stellte, er sei als zum Weiterbetrieb seines Kuttlereigewerbes unter Einhaltung der Bestimmungen der Lebensmittelpolizeigesetzgebung berechtigt zu erklären. Der Regierungsrat aber erkannte mit Entscheid vom 11./12. März 1915 gestützt auf den Inhalt der erwähnten beiden Schreiben der Sanitätskanzlei vom 18. Februar und der Sanitätsdirektion vom 4. März 1915, es werde auf sein Gesuch nicht eingetreten.

C. — Mit Eingabe vom 15. März 1915 hat Zürcher den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen und den Antrag gestellt, er sei unter Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides vom 11./12. März 1915, und damit der Entscheidungen des Sanitätsrates vom 27. Januar/9. Februar 1915 und der Sanitätsdirektion vom 18. Februar und 4. März 1915, berechtigt zu erklären, sein bisher betriebenes Kuttlereigewerbe unter Einhaltung der Vorschriften der Lebensmittelpolizeigesetzgebung in seinen bisherigen Lokalitäten, eventuell im Schlachthause der Stadt Zug, weiter zu betreiben.

Er lässt zur Begründung ausführen: Zwar dürfe gemäss BGE 38 I N° 75 S. 452 ff. auch das Kuttlereigewerbe dem Schlachthauszwang unterstellt werden; dies sei jedoch in Zug nicht geschehen. Der Sanitätsrat schliesse das Gegenteil zu Unrecht aus dem Schlachthausreglement; denn dieses enthalte in Tat und Wahrheit keine Bestimmung, die den Schlachthauszwang für das Kuttlereigewerbe vorsehe, insbesondere beziehe sich Art. 9 des Reglements nach seiner Stellung unter dem Titel « Verwaltung des Schlachthauses » nur auf den Kuttlereibetrieb innerhalb des Schlachthauses. Eventuell werde die Rechtsgültigkeit des Schlachthausreglements bestritten. Dasselbe sei ungültig nach Bundesrecht,

weil ihm die in Art. 56 des Lebensmittelpolizeigesetzes und Art. 63 der Fleischschauverordnung vom 29. Januar 1909 vorgeschriebene bundesrätliche Genehmigung, welche ausser der in Art. 10 der Fleischschauverordnung vorbehaltenen Genehmigung der Kantonsregierung noch erforderlich sei, fehle; ferner nach dem kantonalen Recht, weil es nicht unter Beachtung der Gesetzgebungsvorschriften, insbesondere der Art. 44 und 34 KV, erlassen worden sei; endlich auch als «gemeindliche Verordnung»; denn nach den §§ 43 und 23 litt. c des zugerischen Gemeindegesetzes hätte es vom Einwohnerrat nur mit Genehmigung der Einwohnergemeindeversammlung, die nicht begrüsst worden sei, erlassen werden dürfen. Bestehe demnach ein rechtmässiger Schlachthauszwang nicht, so komme die Wohltat des Art. 31 BV dem Kuttlereigewerbe in Zug ohne Einschränkung zugut. Jedenfalls aber werde dadurch, dass in den angefochtenen Entscheidungen verfügt sei, Kuttler Zürcher dürfe seinen Beruf weder im Schlachthause, noch auch sonst ausüben, der Grundsatz der Gewerbefreiheit ihm gegenüber offenbar verletzt.

D. — Der Regierungsrat des Kantons Zug hat Abweisung des Rekurses beantragt. Seine Vernehmlassung erwähnt in Ergänzung des vorstehenden Tatbestandes, dass der Einwohnerrat der Stadt Zug dem Rekurrenten am 8. November 1913 wegen wiederholter Auflehnung gegen Anordnungen des Schlachthausverwalters und sehr roher Äusserungen über denselben in Anwendung von Art. 18 des Schlachthausreglements das Betreten des Schlachthauses auf unbestimmte Zeit verboten und dass der Regierungsrat eine Beschwerde des Rekurrenten gegen diese Verfügung durch Entscheid vom 3. Januar 1914 als unbegründet abgewiesen habe. Und rechtlich tritt sie der Argumentation des Rekurses hinsichtlich der Fragen, ob sich der Schlachthauszwang nach dem zugerischen Schlachthausreglement auf das Kuttlereigewerbe erstrecke und ob das Schlachthausreglement rechtsgültig erlassen

worden sei, mit Ausführungen entgegen, die, soweit von Belang, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich sind.

Im gleichen Sinne hat sich auch der Einwohnerrat der Stadt Zug vernehmen lassen und dabei auf spezielle Fragen des Instruktionsrichters mit Mehrheit und unter Zustimmung des Regierungsrates ausdrücklich noch bestätigt, dass dem Rekurrenten in Gemässheit der Art. 26 und 27 des städtischen Schlachthausreglements der Kuttlereibetrieb sowohl ausserhalb, als auch innerhalb des Schlachthauses untersagt sei, einmal mit Rücksicht auf die Kleinheit des Betriebes im allgemeinen und die Zwickigkeiten, die er seinerzeit in Szene gesetzt habe und sehr wahrscheinlich wieder in Szene setzen würde, und sodann auch auf Grund der gleichen Motive, die grössere Gemeinwesen als Zug bewogen hätten, im Schlachthause nur einen Kuttlermeister zu dulden.

E. — Zur technischen Begutachtung der Streitsache hat der Instruktionsrichter eine Expertise erhoben. Die Experten (Tierarzt Pfister, Schlachthofverwalter; Rud. Guyer-Müller, Präsident des schweizerischen Metzgermeistervereins, und Dr. H. Müller, städtischer Rechtskonsulent, alle drei in Zürich) sind in ihrem Bericht vom 17. Juli 1915 zu wesentlich folgenden Schlüssen gelangt:

1. Der Kuttlereibetrieb in den beanstandeten Kelleräumen des Wohnhauses des Rekurrenten an der Gubelstrasse sei gesundheitspolizeilich unzulässig, und auch die denkbaren Verbesserungsmassnahmen könnten nicht zu einem befriedigenden, der Vorschrift von Art. 8 der bundesrätlichen Verordnung vom 29. Januar 1909 betreffend das Schlachten usw. entsprechenden Zustand führen.

2. Im Schlachthause der Stadt Zug lägen weder bauliche, noch gesundheitspolizeiliche, noch verwaltungstechnische Verhältnisse vor, welche gebieterisch den Abschluss eines zweiten Kuttlers von der Mitbenutzung der vorhandenen Kuttlereinrichtungen fordern würden. Die

Unzukömmlichkeiten, welche sich bei Verwendung des zur Zeit nicht benutzten eigentlichen Kuttlereiraumes aus dem teuren Betrieb der Dampfkesselanlage ergäben, könnten zweckmässig durch Einrichtung einer gewöhnlichen Kohlen- und Holzfeuerungsstelle, nach dem Vorbilde der drei Feuerstellen in dem vom bisher allein zugelassenen « Schlachthauskuttler » benutzten Annexgebäude, beseitigt werden. Dass im übrigen die Zulassung eines zweiten Kuttlers die gesundheitspolizeiliche Kontrolle und die Schlachthausverwaltung etwas erschwere und vielleicht auch eine den Interessen des Schlachthaus nicht gerade förderliche Konkurrenzierung des bisherigen « Schlachthauskuttlers » zur Folge habe, müsse mit in den Kauf genommen werden; denn diese verbleibenden Nachteile würden durch die Vorteile der Ausdehnung des Schlachthauszwanges auf den privaten Kuttlereibetrieb des Rekurrenten aufgewogen.

Das Bundesgericht zieht  
in Erwägung:

1. — Während durch den Beschluss des Sanitätsrates vom 27. Januar/9. Februar 1915 dem Rekurrenten nur die Weiterbenutzung seines eigenen Kuttlereilokals aus gesundheitspolizeilichen Gründen untersagt worden war, ist ihm nach der Verfügung der Sanitätsdirektion vom 4. März und dem sie schützenden Entscheide des Regierungsrates vom 11./12. März 1915 die Ausübung des Kuttlereigewerbes sowohl allgemein ausserhalb des Schlachthaus, als auch im Schlachthause selbst verboten, wie der Einwohnerrat der Stadt Zug in seiner Rekursbeantwortung unter Zustimmung des Regierungsrates ausdrücklich bestätigt hat. Dieses absolute Verbot wird gestützt auf das Reglement des städtischen Schlachthaus vom 10. Juli/3. September 1913, nämlich einerseits auf den darin ausgesprochenen Schlachthauszwang, dem auch der Kuttlereibetrieb unterstehe, und anderseits auf die Bestimmung seines Art. 9 über die Zulassung

nur eines Kuttlermeisters, der bereits bestimmt sei. Der Rekurrent wendet hiegegen unter Berufung auf die Garantie des Art. 31 BV ein, die Verweisung des Kuttlerebetriebes ins Schlachthaus sei deswegen nicht haltbar, weil das erwähnte Schlachthausreglement den — an sich allerdings zulässigen — Schlachthauszwang hiefür in Wirklichkeit nicht vorsehe und zudem nach der Art seines Erlasses überhaupt der Rechtsgültigkeit ermangle; eventuell führe die reglementsgemässe Beschränkung des Betriebes auf nur einen Kuttler in Verbindung mit dem Schlachthauszwang zur verfassungswidrigen Aufhebung der Freiheit des Kuttlereigewerbes.

2. — Was den ersten Einwand betrifft, erweist sich zunächst die Behauptung des Rekurrenten, dass der für die Stadtgemeinde Zug geltende Schlachthauszwang den Kuttlereibetrieb nicht umfasse, als unbegründet. Allerdings bestimmt das zugerische Schlachthausreglement nicht ausdrücklich, dass das Reinigen der Eingeweide und die Zubereitung der Kuttelwaren als mit dem — durch Art. 1 grundsätzlich ins Schlachthaus verwiesenen — Schlachten im Zusammenhang stehend betrachtet werde, wie die vorgelegten Schlachthausordnungen anderer Schweizerstädte, z. B. Zürich und Luzern. Allein aus den Vorschriften seiner Art. 26 und 27, wonach die Leerung und Reinigung der Magen und Gedärme « unbedingt » in den hiezu bestimmten Schlachthausräumlichkeiten zu geschehen hat, von auswärts mit der erforderlichen Bewilligung des Einwohnerrates eingeführte Kutteln « zum Verarbeiten » ins Schlachthaus verbracht werden müssen und das Kochen der Eingeweide « einzig » in den Kuttlereilokalen des Schlachthaus geschehen darf, ist mit dem städtischen Einwohnerrat und dem Regierungsrat zu schliessen, dass auch in Zug die Kuttler-tätigkeit auf das Schlachthaus angewiesen sein soll. Diese Auslegung des Reglements ist um so weniger zu beanstanden, als sie offenbar dem Sinn und Zweck des Schlachthausbetriebes im allgemeinen und den gesundheitspolizei-

lichen Anforderungen an die Kuttlerei im besonderen am besten entspricht (vergl. hiezu über die vom Rekurrenten mit Recht nicht bestrittene verfassungsmässige Zulässigkeit des Schlachthauszwanges für das Kuttlergewerbe das Urteil i. S. Bolz gegen Luzern vom 21. November 1912: AS 38 I N° 75 Erw. 4 S. 456).

Sodann geht auch die Bestreitung der formellen Verbindlichkeit des zugerischen Schlachthausreglementes in jeder Hinsicht fehl. Allerdings schreibt Art. 56 Abs. 2 des eidgenössischen Lebensmittelpolizeigesetzes vom 8. Dezember 1905, und entsprechend auch Art. 63 Abs. 2 der zugehörigen bundesrätlichen Verordnung vom 29. Januar 1909 betreffend das Schlachten, die Fleischschau und den Verkehr mit Fleisch und Fleischwaren, vor, dass die einschlägigen « kantonale Vollziehungsbestimmungen » der Genehmigung des Bundesrates unterliegen. Allein nach Art. 10 der gleichen bundesrätlichen Verordnung werden Organisation und Betrieb der öffentlichen Schlachthäuser, « durch ein von der Gemeindebehörde zu erlassendes Reglement bestimmt, das der Genehmigung der Kantonsregierung unterliegt ». Und Art. 7 Abs. 2 der Verordnung weist den Gemeindebehörden der Gemeinden mit öffentlichen Schlachthäusern speziell die Kompetenz zu, « mit Zustimmung der Kantonsregierung » den näher umschriebenen Schlachthauszwang einzuführen. Diese besonderen Verordnungsbestimmungen können schlechterdings nur so verstanden werden, dass die darin den Gemeindebehörden vorbehaltenen Erlasse mit ihrer Genehmigung durch die Kantonsregierung definitive Rechtsgültigkeit erlangen. Es handelt sich dabei um Vollziehungsvorschriften von bloss lokaler, nicht allgemein kantonaler Bedeutung, deren Kontrolle der Bundesrat auf Grund der ihm durch Art. 7, Schlusssatz, des Lebensmittelpolizeigesetzes eingeräumten Verordnungscompetenz sehr wohl den Kantonsregierungen übertragen konnte. Die tatsächlich erteilte regierungsrätliche Genehmigung des streitigen Reglements erscheint daher,

entgegen der Auffassung des Rekurrenten, als bundesrechtlich genügend. Und soweit im Rahmen dieser bundesrechtlichen Regelung des Reglementserlasses, wonach ausdrücklich die « Gemeindebehörde », unter Vorbehalt der Genehmigung seitens der Kantonsregierung, damit betraut ist, dem kantonalen Recht noch die nähere Bestimmung von Gemeindebehörde und Verfahren überlassen bleibt, kann selbstverständlich nicht der durch die Kantonsverfassung vorgeschriebene Weg der kantonalen Gesetzgebung in Betracht fallen, dessen Nichtbeachtung der Rekurrent ferner rügt. Massgebend sind vielmehr die vom Rekurrenten in letzter Linie angerufenen Normen über die Rechtssetzung in den Gemeinden, wie sie das zugerische Gesetz betreffend das Gemeindewesen vom 20. November 1876 enthält. Nun weist dieses in § 41 Ziff. 4 und 5 dem Einwohnergemeinderat die Handhabung der Gesundheits- und Lebensmittelpolizei zu und ermächtigt diesen in § 43 Abs. 2, « administrative und polizeiliche Verordnungen und Verfügungen » mit näher begrenzten Strafandrohungen zu erlassen, während es anderseits in § 23 litt. c der Einwohnergemeindeversammlung die « Genehmigung von Gemeindereglementen » nur « innert den Schranken des gegenwärtigen Gesetzes » überträgt und so jene Verordnungscompetenz des Einwohnergemeinderates vorbehält. Darunter aber kann der Erlass eines Schlachthausreglementes zwanglos bezogen werden. Es ist deshalb entsprechend dem Standpunkte des Regierungsrates, dass § 23 litt. c hier nicht zutrefte, der einwohnerrätliche Reglementserlass auch kantonalarrechtlich nicht zu beanstanden.

Aus dem Gesagten folgt, dass der Rekurrent sich dem Schlachthauszwang zu unterziehen hat. Übrigens hätte er auf die Weiterführung des Kuttlerbetriebes in seinen eigenen Lokalitäten auch deswegen keinen Anspruch, weil diese nach Feststellung der bundesgerichtlichen Experten den gesundheitspolizeilichen Anforderungen

nicht genügen und auch nicht zweckmässig umgebaut werden könnten, sodass der Einwohnerrat ihre Benutzung auch auf Grund seiner allgemeinen Befugnisse als Sanitätspolizeibehörde zu untersagen berechtigt und verpflichtet wäre.

3. — Dagegen ist die unter diesen Umständen gemäss dem eventuellen Rekurseinwande zu prüfende weitere Frage, ob der Rekurrent trotz dem ihm die Ausübung seines Gewerbes ausserhalb des Schlachthaus verwehenden Schlachthauszwang gestützt auf Art. 9 des Schlachthausreglements, der die Zulassung nur eines Kuttlermeisters vorsieht, von der Benutzung des Schlachthaus ausgeschlossen werden dürfe, zu verneinen. Der Schlachthauszwang für das Kuttlereigewerbe bedingt an sich nicht den Ausschluss der freien Konkurrenz in diesem Gewerbe, die der verfassungsmässig garantierten Gewerbefreiheit wesentlich ist, sondern nur eine Beschränkung der Gewerbeausübung in sachlicher Hinsicht, gemäss den Anforderungen der Gesundheitspolizei und den Bedürfnissen einer geordneten Schlachthausverwaltung. Er steht demnach der Betätigung keines Gewerbeangehörigen im Schlachthause entgegen, der jenen sachlichen Vorschriften des Reglementes nachzuleben bereit ist. Die Bestimmung in dessen Art. 9 aber schliesst jede Konkurrenz im Rahmen des sachlich befugten Gewerbebetriebes aus und hebt damit für die Kuttlerei auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Zug die Gewerbefreiheit selbst auf. Nun ist ein solcher Einbruch in das Gebiet der Gewerbefreiheit nach richtiger Auslegung des Art. 31 BV allerdings zulässig, sofern erhebliche öffentliche Interessen, gewichtige Rücksichten auf das öffentliche Wohl dazu führen, einen Gewerbebetrieb durch Schaffung eines staatlichen Monopols oder Amtes, dem seine Ausübung vorbehalten wird, der privatwirtschaftlichen Tätigkeit zu entziehen (vergl. hierüber zutreffend BURCKHARDT, Kommentar zur BV, 2. Aufl., S. 254 ff.). Allein vorliegend sind solche Interessen nicht nachgewiesen. Denn die be-

teiligten Behörden haben es an jeder bestimmten Angabe in dieser Richtung fehlen lassen, und nach dem Befunde der bundesgerichtlichen Experten sprechen höchstens fiskalische Interessen der Stadtgemeinde für die Zulassung nur eines Kuttlers in ihrem Schlachthause, die für sich allein die Unterdrückung der Gewerbefreiheit nicht zu rechtfertigen vermögen (so auch BURCKHARDT, a. a. O., S. 255). Überdies kommt dem Kuttlereibetrieb nach der Ordnung des Zuger Schlachthausreglementes gar nicht eigentlicher Monopol- oder Amtscharakter zu. Zwar führt das Reglement in Art. 6 den Kuttler, gleich dem Verwalter und dem Abwart, unter dem vom Einwohnerrat gewählten « Schlachthauspersonal » auf. Es sind ihm jedoch nicht, wie jenen beiden, bestimmte amtsmässige Dienstpflichten auferlegt; vielmehr übt er seine Tätigkeit, laut Art. 28, als wesentlich privatwirtschaftliches Gewerbe aus, nämlich gegen « vertraglich » zu bestimmende Entschädigung für die Benützung der Kuttlerei und « nach Massgabe der mit den Metzgern abgeschlossenen Privatverträge », wobei ihm lediglich für den Absatz seiner Produkte näher bestimmte Höchstpreise vorgeschrieben sind. Danach handelt es sich bei der behördlichen Wahl des Schlachthauskuttlers in Wirklichkeit um eine Art konzessionsmässige Verleihung des Kuttlereirechts im Schlachthause, bei der die freie Konkurrenz aller die sachlichen Bedingungen der Zulassung erfüllenden Bewerber nicht beeinträchtigt werden darf (vergl. hiezu AS 39 I N° 33 Erw. 2 S. 199). Der Art. 9 des zugerischen Schlachthausreglements kann somit dem Anspruche des Rekurrenten auf vorschriftsgemässe Ausübung seines Gewerbes im Schlachthause zufolge der Garantie des Art. 31 BV in der Tat nicht entgegengehalten werden. Dagegen steht seiner Zulassung allerdings noch die vom Regierungsrat angerufene Verfügung des Einwohnerrates der Stadt Zug vom 8. November 1913 entgegen, wonach ihm der Eintritt ins Schlachthaus gemäss Art. 18 des Reglements « auf un-

bestimmte Zeit» verboten worden ist. Allein diese Verfügung wird heute, nach beinahe zwei Jahren, materiell kaum mehr Geltung beanspruchen können; immerhin ist sie mit Rücksicht auf ihren formellen Bestand im vorliegenden Entscheide vorzubehalten.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Der Rekurs wird in dem Sinne für begründet erklärt, dass in Abänderung des Entscheides des Regierungsrates des Kantons Zug vom 11./12. März 1915, des Beschlusses des Sanitätsrates des Kantons Zug vom 27. Januar/9. Februar 1915 und der Verfügungen der kantonalen Sanitätsdirektion vom 18. Februar und 4. März 1915 der Einwohnerrat der Stadt Zug angewiesen wird, den Rekurrenten, unter Vorbehalt des ihm gegenüber ausgesprochenen Verbotes vom 8. November 1913, zur Ausübung der Kuttlerei im Schlachthause von Zug zuzulassen.

### 36. Arrêt du 21 octobre 1915

dans la cause **Guichard et Apollo Cinéma** contre **Neuchâtel**.

**Cinématographes:** Ne peut être considéré comme prohibitif un impôt de 80 fr. par mois; la disposition excluant des représentations cinématographiques des enfants âgés de moins de 16 ans n'est contraire ni à la liberté du commerce, ni à la liberté individuelle, ni au principe de l'égalité devant la loi.

A. — Le 1<sup>er</sup> juin 1915 le Conseil d'Etat de Neuchâtel a rendu un arrêté sur les cinématographes qui renferme notamment les dispositions suivantes:

« ART. 4. — Il est interdit de recevoir dans les cinématographes des enfants âgés de moins de 16 ans, que ceux-ci soient ou non accompagnés de leurs parents ou tuteurs.

» Exception est faite pour les représentations spécialement organisées en vue de la jeunesse, avec l'assentiment et sous le contrôle de l'autorité scolaire. Ces représentations ne peuvent avoir lieu que l'après-midi et ne doivent pas durer plus d'une heure et demie.

» ART. 6. — Les Conseils communaux ont le droit d'exiger que les films soient soumis, avant la représentation, à l'approbation de la police communale.

» S'ils usent de cette faculté, ils désignent une Commission de contrôle qui peut se faire exhiber, 24 heures avant chaque représentation, tous les films dont la production doit avoir lieu. Dans ce cas, sont seuls autorisés à être représentés, les films qui ont reçu l'approbation de la Commission de contrôle.

» ART. 11. — Outre les taxes perçues à teneur de l'art. 35 de la loi sur l'assistance publique et en compensation des prestations qui leur sont imposées pour la surveillance des cinématographes par le règlement de police du feu, du 19 juillet 1912, et par le présent arrêté, l'Etat et les communes prélèvent sur tous les cinématographes permanents un droit fixe de 80 fr. par mois, dont 40 fr. reviennent à l'Etat et 40 fr. aux communes.

» Si les représentations n'ont lieu que d'une manière intermittente, le droit est de 5 fr. par représentation, réparti par moitié entre l'Etat et la commune.

B. — Pierre Guichard, directeur du Cinéma-Palace, à Neuchâtel, et la Société de l'Apollo Cinéma-Pathé, également à Neuchâtel, ont formé en temps utile auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public tendant à l'annulation:

a) de l'article 4, en tant qu'il interdit de recevoir, même accompagnés de leurs parents ou tuteurs, les enfants âgés de moins de 16 ans;

b) de l'article 6 en tant qu'il autorise les Conseils communaux à se faire exhiber les films 24 heures avant la représentation;