

eine polizeilich einwandfreie Führung der Wirtschaft bietet, das verlangte Patent erteilen müssen.

5. — Damit fällt der durch einen besondern Antrag eventuell vorgebrachte Beschwerdegrund, dass der Wirtschaftsbetrieb des Rekurrenten keiner Bewilligung bedürfe, dahin. Übrigens mag bemerkt werden, dass, wenn es sich auch hiebei wegen mangelnden Erwerbszweckes nicht um ein eigentliches Gewerbe, sondern um einen idealen Zwecken dienenden Geschäftsbetrieb handelt, doch der Patentrechtswang kaum mit Grund beanstandet werden könnte (vgl. BGE 44 I S. 133 ff.).

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

Der Rekurs wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und demgemäss der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 4. August 1925 aufgehoben.

### III. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

#### LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

##### 54. Urteil vom 4. Dezember 1925

##### i. S. Risch gegen Zürich, Regierungsrat.

Verletzung von Art. 45 BV durch Abhängigmachung der Ausstellung oder Verlängerung von Auslandspässen vom Visum der Steuerbehörde. Legitimation zum Rekurse, trotzdem der Rekurrent inzwischen, nach Erfüllung dieses Erfordernisses den Pass erhalten hat.

A. — Der Rekurrent Werner Risch von Waltensburg, Kanton Graubünden, ist in Zürich niedergelassen, wo er auf eigene Rechnung ein kaufmännisches Bureau (Handel in Automobilen) mit mehreren Angestellten betreibt. Am 5. August 1925 wollte er für eine dringliche Geschäftsreise seinen Auslandspass verlängern lassen. Das Passbureau der kantonalen Staatskanzlei machte

die Verlängerung von der Beibringung der Zustimmung des städtischen Steueramtes abhängig. Der Rekurrent bemühte sich um diese und erhielt sie, nachdem er eine noch ausstehende Steuer bezahlt hatte. Infolge der damit verbundenen Verzögerung in der Verlängerung des Passes musste er nach seiner Darstellung die Abreise um einen Tag verschieben, woraus ihm erhebliche Nachteile entstanden seien.

Eine von ihm gegen die Staatskanzlei erhobene Beschwerde hat der Regierungsrat des Kantons Zürich am 17. September 1925 abgewiesen und die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit zusammen 44 Fr. 30 dem Beschwerdeführer auferlegt. Der Begründung des Entscheides ist zu entnehmen: das kantonale Passbureau pflege bei Verlängerungsgesuchen jeweilen zunächst das städtische Steueramt telephonisch anzufragen, ob es mit der Verlängerung einverstanden sei; erhebe diesen Widerspruch, so werde der Bewerber angewiesen, die schriftliche Zustimmung des Steuersekretärs zu erwirken. Die Rückfrage geschehe lediglich zum Zwecke, den Steuerbehörden Gelegenheit zu allfälligen steuerrechtlichen Sicherungsmassnahmen zu geben, nicht in der Meinung, dass vor Erteilung der Passverlängerung die Steuern bezahlt sein müssten. Wie sich jene Sicherungsmassnahmen im einzelnen Falle gestalten, entziehe sich der Kenntnis des Passbureaus, das auch zu einer Kontrolle des städtischen Steueramts nicht kompetent sei. Der Regierungsrat seinerseits habe schon durch Schreiben vom 29. März 1923 die Stadt Zürich darauf hingewiesen, dass nach geltendem Rechte eine « grundsätzliche Schriftensperre » wegen Schulden nicht zulässig sei. Wenn einzelne städtische Organe diesen Grundsatz nicht genügend beachten sollten, wäre dagegen zunächst bei den stadtzürcherischen Behörden und eventuell beim Statthalteramt Zürich Beschwerde zu führen. Die Staatskanzlei könne dafür nicht verantwortlich gemacht werden.

B. — Mit staatsrechtlichem Rekurs vom 22. Oktober 1925 hat hierauf Risch beim Bundesgericht die Anträge gestellt, der Entscheid des Regierungsrates vom 17. September 1925 sei einschliesslich der Kostenaufgabe aufzuheben, die Beschwerde des Rekurrenten gegen die Staatskanzlei begründet zu erklären und der Regierungsrat anzuhalten, Vorsorge zu treffen, dass die Ausgabe oder Verlängerung von Ausweisschriften, Pässen usw. im Kanton Zürich weder direkt noch indirekt von der Zahlung von Steuern, überhaupt von Steuerfragen und Steuerbehörden abhängig gemacht werde. Er beruft sich auf die ständige Rechtssprechung der Bundesbehörden, welche die Zurückhaltung von Ausweisschriften aus steuerrechtlichen Gründen als im Widerspruch zu Art. 45 BV stehend ausschliesse.

C. — Der Regierungsrat von Zürich hat die Abweisung des Rekurses beantragt. Der angefochtene Regierungsratsbeschluss stelle es in keiner Weise als Willensmeinung des Regierungsrates, weder gegenüber dem Rekurrenten noch allgemein hin, dass Ausweisschriften erst nach Erfüllung der steuerrechtlichen Verpflichtungen auszuhändigen seien. Soweit sich der Rekurs gegen diesen Beschluss richte, sei er also, weil in demselben eine Verfassungsverletzung unmöglich erblickt werden könne, abzuweisen. Das gleiche gelte, soweit damit die vom Regierungsrat gebilligte Praxis der Staatskanzlei bei der Verlängerung von Pässen angefochten werden sollte. « Der Regierungsrat steht, wie sich aus den eingelegten Akten mit aller Deutlichkeit ergibt, auf dem Standpunkt, dass die Verweigerung der Ausweisschriften wegen Nichterfüllung der steuerrechtlichen Verpflichtungen nicht zulässig sei. Die Staatskanzlei als diejenige Amtsstelle, der die Ausstellung der Pässe obliegt, hat sich strikte an diesen Grundsatz gehalten. Dagegen ist der Regierungsrat mit der Staatskanzlei allerdings der Ansicht, dass es für die Gemeindebehörde, die nach der massgebenden Verordnung betreffend die Erteilung

von Reiseschriften die Passempfehlungsscheine auszustellen hat, nicht verboten sei, zu kontrollieren, ob der Passbewerber seiner Steuerpflicht genügt habe. Ist dies nicht der Fall, so verbietet auch keine Vorschrift des kantonalen oder eidgenössischen Rechtes, den Versuch zu unternehmen, die Erfüllung jener Verpflichtungen zu erwirken, wenn zu befürchten steht, dass die Ausweisschrift zum Zwecke begehrt wird, sich den öffentlichen Verpflichtungen des Wohnsitzes zu entziehen. Dieser Versuch kann in nichts anderem bestehen, als in mündlichen Vorstellungen, eventuell der gesetzlich zulässigen Sicherheitsmassnahme der Arrestnahme. Das Recht auf die Erteilung der Ausweisschrift selbst wird durch diese Kontrolle in keiner Weise in Frage gestellt. Wir verweisen auf die Vernehmlassung des Steueramtes der Stadt Zürich vom 29. Oktober 1925, deren Ausführungen wir zum Bestandteil unserer Rekursbeantwortung erklären. »

In der erwähnten Vernehmlassung des städtischen Steueramtes wird ausgeführt: als der Rekurrent erschienen sei, um das Visum des Amtes zur Passverlängerung einzuziehen, habe ihn der audienzhaltende Steuersekretär ersucht, für die sofortige Bezahlung zweier ausstehender Nachsteuern besorgt zu sein, ansonst die nötigen Sicherungsmassnahmen veranlasst werden müssten. Darauf habe der Rekurrent, ohne Einspruch zu erheben, das Amt verlassen und nach kurzer Zeit das Geld gebracht. Dass ihm gesagt worden wäre, er bekomme das Visum nicht vor Bezahlung des Rückstandes, sei unwahr.

#### *Das Bundesgericht zieht in Erwägung:*

1. — Die Legitimation des Rekurrenten zum staatsrechtlichen Rekurse gegen den angefochtenen regierungsrätlichen Entscheid ist schon wegen der mit diesem verbundenen Kostenaufgabe gegeben, die sich nur auf das Unterliegen in der Sache selbst stützen kann. Sie

muss auch abgesehen hievon bejaht werden. Wie das Bundesgericht schon im Urteile in Sachen Katholisches Pfarramt Oerlikon gegen Zürich (BGE 49 I S. 364) ausgeführt hat, kann das Erfordernis eines aktuellen praktischen Interesses des Rekurrenten an der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der angefochtenen kantonalen Verfügung nicht durchwegs festgehalten werden. Es muss davon da eine Ausnahme gemacht werden, wo es sich um Eingriffe handelt, die sonst regelmässig überhaupt der Überprüfung des Bundesgerichts auf ihre Verfassungsmässigkeit nicht unterstellt werden könnten, andererseits nach ihrer Art und ihrem Gegenstand sich jederzeit wiederholen können, wie es für die Abhängigmachung der Aushingabe oder Verlängerung von Ausweisschriften von der Zustimmung der Steuerbehörde zutrifft. Der Bewerber, der der Ausweisschrift zu dringenden und für ihn wichtigen Zwecken bedarf, wird nicht in der Lage sein, sich einer solchen Bedingung zu widersetzen und gezwungen sein, sich ihr zu unterziehen, selbst wenn sie verfassungswidrig ist, um nur die Schriften zu erhalten. Wollte man trotzdem jenes prozessuale Erfordernis auch hier aufstellen, so könnte ein Entscheid über die Rechtsbeständigkeit der Auflage deshalb regelmässig überhaupt nicht erwirkt werden. Wenn dem Urteile des Bundesgerichts ein unmittelbarer praktischer Erfolg versagt ist, so kann es doch der kantonalen Behörde eine Wegleitung für ihr Verhalten in der Zukunft bieten. Auf den Rekurs ist daher einzutreten.

2. — In der durch Art. 45 BV gewährleisteten Niederlassungsfreiheit ist auch die Pflicht des Heimatkantons bzw. bisherigen Niederlassungskantons eingeschlossen, dem Schweizerbürger die Verlegung seiner Niederlassung nicht dadurch unmöglich zu machen oder zu erschweren, dass sie ihm die hiezu nötigen Ausweisschriften vorenthalten. Dabei macht es nach dem Urteile in Sachen Manoloff (BGE 36 I S. 221 Erw. 4) grundsätzlich keinen Unterschied, ob die Ausstellung bzw. Aushingabe

solcher Schriften zum Zwecke der Niederlassung an einem anderen Orte der Schweiz oder des Aufenthalts im Auslande begehrt wird: soweit es an der Schweiz liegt, ihren Bürgern die Freizügigkeit zu ermöglichen muss sie auch in diesem weiteren Sinne als durch die Verfassung gewährleistet gelten. Mit dem Rechte der Freizügigkeit können allerdings übergeordnete Pflichten gegenüber dem Gemeinwesen zusammenstossen, die diesem eine Verfügung über die Person des Bewerbers geben und nach ihrer Natur eine Beschränkung des letzteren in seiner Bewegungsfreiheit notwendig mit sich bringen, wie insbesondere die militärische Dienstpflicht und strafrechtliche oder strafprozessuale Pflichten. Soweit es zur Durchsetzung solcher Ansprüche, insbesondere zur Durchführung einer Strafuntersuchung oder Vollstreckung eines rechtskräftigen Strafurteils geboten erscheint, muss es daher auch zulässig sein, die Niederlassungsfreiheit bzw. Freizügigkeit der betreffenden Person durch die Verweigerung der Ausstellung oder Rückgabe von Ausweisschriften einzuschränken. Dagegen kann das blosse Bestehen nicht befriedigter Geldansprüche des Gemeinwesens (der Umwandlung in Freiheitsstrafe fähige Geldbussen vorbehalten), dazu keinesfalls genügen. Dementsprechend haben insbesondere schon der Bundesrat und die Bundesversammlung als frühere Rekursbehörden in ständiger Praxis die Zurückbehaltung der Schriften bis zur Begleichung rückständiger Steuern als verfassungswidrig erklärt. Der Grund liegt nicht etwa darin, dass man einen auf diesem Wege ausgeübten mittelbaren Zwang zur Zahlung für unzulässig ansah; massgebend war vielmehr die allgemeine Erwägung, dass die Steuerpflicht, weil nicht auf eine persönliche, sondern auf eine blosse Geldleistung gehend, die zu ihrer Erbringung keineswegs die Anwesenheit am Orte voraussetzt, grundsätzlich eine Beschränkung des Pflichtigen in seiner persönlichen Bewegungsfreiheit nicht zu rechtfertigen vermag. So wenig wie von

der vorhergehenden Bezahlung der Steuern kann daher die Aushingabe bzw. Ausstellung der Schriften sonst von einer Zustimmung der Steuerbehörden abhängig gemacht werden, gleichgiltig welchen steuerrechtlichen Zwecken dieses Erfordernis dienen soll. Der mit der Schriftenausstellung betrauten Behörde steht es frei, von sich aus die Steuerbehörde von der Tatsache eines solchen Gesuches zu unterrichten, damit die letztere eventuell zum Schutze bestehender Steueransprüche die geeigneten und gesetzlich zulässigen Sicherungsmassregeln gegen das Vermögen des Pflichtigen einleiten kann. Dagegen kann vom Bewerber nicht verlangt werden, dass er seinerseits eine Bescheinigung der Steuerbehörde über ihr Einverständnis mit der Schriftenherausgabe einhole, selbst wenn damit nur der Zweck einer derartigen Unterrichtung der Steuerorgane über die Abreiseabsicht verbunden ist. Die Verweigerung der Passverlängerung bis zur Beibringung des fraglichen Visums zieht notwendig eine Verzögerung in der Ausstellung der Ausweisschrift nach sich. Sie stellt sich daher als eine, wenn schon nur vorübergehende, Zurückhaltung derselben aus steuerrechtlichen Gründen dar, der sich der Bewerber als Einbruch in die verfassungsmässig gewährleistete persönliche Bewegungsfreiheit nicht zu unterwerfen braucht.

Die Verfassungsverletzung liegt dabei schon in dem Verlangen der Beibringung der Zustimmung der Steuerbehörde als Bedingung für die Verlängerung des Passes überhaupt, nicht erst in der Verweigerung dieser Zustimmung durch die Steuerbehörde bis zur Zahlung der rückständigen Steuern oder Sicherheitsleistung dafür. Es ist deshalb auch gleichgiltig, ob wirklich das städtische Steueramt im vorliegenden Falle diesen Standpunkt gegenüber dem Rekurrenten eingenommen habe oder nicht. Dass aber die Staatskanzlei als zur Passverlängerung zuständige Stelle tatsächlich am 5. August 1925 die Verlängerung dem Rekurrenten gegenüber

vom Einverständnis der Steuerbehörde abhängig gemacht hat und allgemein zu machen pflegt, wenn schon nur zu dem in der Rekursantwort betonten Zwecke, ist unbestritten.

Der Rekurs ist deshalb in der Meinung gutzuheissen, dass dieses Vorgehen als unzulässig erklärt wird und vom Regierungsrat im angefochtenen Entscheide nicht hätte geschützt werden dürfen. Mit der Aufhebung des Entscheides im eben umschriebenen Sinne fällt auch die darin verfügte Kostenaufgabe zu Lasten des Rekurrenten dahin.

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

Der Rekurs wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

#### IV. DOPPELBESTEUERUNG

##### DOUBLE IMPOSITION

55. Urteil vom 28. November 1925

i. S. Robert Schwarzenbach & C<sup>ie</sup> gegen Kantone Bern und Zürich.

Fabrikationsgeschäft (Seidenstoffabrik) mit Hauptniederlassung in einem Kanton und Fergereien für den Verkehr mit den Heimarbeitern in einem anderen. Steuerdomizil auch in diesem zweiten Kanton, begründet durch die in den Fergereien organisatorisch zusammengefasste Hausindustrie. Wie ist das Gesamteinkommen auf die beiden Kantone zur Besteuerung zu verlegen? Verteilung nach « Erwerbsfaktoren ». Was gehört unter dieselben? Kapitalisationszinsfuss für die Löhne des ständigen Personals (Angestellte und Fabrikarbeiter). Einstellung der Aufwendungen für die Entlohnung der Heimarbeiter, weil es sich dabei nicht um Arbeits- sondern um Werklohn handle, als umlaufendes produktives Vermögen zum einfachen Betrage ohne Kapitalisierung. Vorausbezug des Hauptsitzes.