leur désignation d'une façon spéciale et apparente ; sanctions en cas de contravention à la défense d'alimenter la vente par des marchandises qui n'ont pas été inventoriées ; amende et retrait de l'autorisation ; peut-être aussi dépôt d'une caution (art. 21 et 22 de la loi neuchâteloise ; cf. art. 16, 23 et 25 de la loi valaisanne du 13 novembre 1923, sur l'exercice du commerce, de l'industrie et de l'activité professionnelle ; § 6 de l'ordonnance du canton de Zurich sur les liquidations, du 23 janvier 1924 ; cf. conditions fixées dans le cas Denzler RO 48 I, p. 454).

Pour décider du sort du recours, il n'est pas nécessaire, toutefois, de fixer les conditions auxquelles le Conseil d'Etat doit accorder l'autorisation, il suffit de constater que le refus absolu se heurte à l'art. 31 Const. féd. et doit être annulé. Il appartiendra à l'autorité d'aviser aux mesures propres à protéger le public et le commerce honnête et d'atténuer la portée de l'art. 14, litt. b. par une application équitable de la disposition exceptionnelle de l'art. 26.

L'admission du moyen principal de recours rend superflu l'examen du moyen subsidiaire.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours dans le sens des motifs et annule la décision attaquée.

III. RECHTE DES NIEDERGELASSENEN SCHWEIZERBÜRGERS

DROITS DU SUISSE ÉTABLI

3. Urteil vom 25. Februar 1928 i. S. Pfeiffer und Genossen gegen Zürich.

Der Grundsatz, dass ein Kanton die eigenen Bürger nicht besser stellen darf, als diejenigen anderer Kantone, bezieht sich nicht auf die dauernde öffentliche Armenunterstützung, sei es, dass diese Sache der Heimat- oder der Wohnsitzgemeinde ist.

Es verstösst nicht gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, wenn ein Kanton von den auf seinem Gebiete wohnenden Bürgern anderer Kantone Armensteuern bezieht, ohne ihnen dauernde Armenunterstützung zu gewähren.

A. — Durch Volksabstimmung vom 23. Oktober 1927 wurde im Kanton Zürich ein neues Gesetz über die Armenfürsorge angenommen und zugleich Art. 50 Abs. 2 KV abgeändert. Das Gesetz überträgt in § 1 die Besorgung des Armenwesens der politischen Gemeinde und bestimmt in den §§ 7 ff., dass die endgültige oder dauernde Armenunterstützung der Kantonsbürger der Gemeinde obliege, in der diese den Unterstützungswohnsitz haben. Der Niederlassungsort bildet in der Regel diesen Wohnsitz. Demgemäss wird durch die Verfassungsrevision den in einer Gemeinde wohnhaften Schweizerbürgern das Stimmrecht in Angelegenheiten des Armenwesens erteilt. Bis jetzt war dessen Besorgung nach § 18 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 Sache der Bürgerschaft der politischen oder der Kirchgemeinde, wobei nur deren im Kanton wohnenden Bürgern die Stimmberechtigung zukam, und lag die endgültige Armenunterstützung nach § 9 des bisherigen Armengesetzes von 1853 der Bürgerschaft der Heimatgemeinde ob. Dementsprechend sah § 96 des Steuergesetzes vor, dass

eine Gemeinde Armensteuern, abgesehen von den juristischen Personen, nur von ihren Bürgern erheben könne, die im Kanton wohnhaft sind oder auf ihrem Gebiete ein Staatssteuerdomizil haben. Diese Bestimmung ist vom neuen Armengesetz in § 67 aufgehoben worden, so dass nunmehr nach dessen Inkrafttreten (1. Januar 1929) die Armensteuer in den von der politischen Gemeinde erhobenen Steuern aufgeht, d. h. dafür die allgemeine Vorschrift des § 95 des Steuergesetzes über die Gemeindesteuerpflicht der Personen, die in einer Gemeinde ein Steuerdomizil nach § 2 des Steuergesetzes haben, massgebend ist.

B. — Gegen das neue Armengesetz haben Dr. Fridolin Pfeiffer und andere im Kanton Zürich wohnende Schweizerbürger die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag, das Gesetz, eventuell dessen §§ 7—23, die die Fürsorge für Kantonsbürger und für Kantonsfremde regeln, seien wegen Verletzung von Art. 43 Abs. 4, Art. 60 und Art. 4 BV aufzuheben.

Zur Begründung wird geltend gemacht: Das neue Armengesetz führe die Gleichstellung der in einer Gemeinde niedergelassenen Bürger des Kantons Zürich und anderer Kantone nicht konsequent durch, indem es denjenigen anderer Kantone keinen Anspruch auf Armenunterstützung gegenüber der Wohngemeinde gewähre. Hierin liege eine Verletzung des in Art. 43 Abs. 4 BV enthaltenen Grundsatzes, dass der niedergelassene Schweizerbürger an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger geniesse. Eine Ausnahme hievon komme nur für rein bürgerliche Angelegenheiten und den Mitgenuss an Bürger- und Korporationsgütern in Frage, also z. B. dann, wenn die Armenfürsorge dem Verband der Gemeindebürger obliege. Werde aber diese Fürsorge der Einwohnergemeinde übertragen, so greife in Beziehung hierauf die Ausnahme vom Grundsatz der

Gleichstellung nicht mehr Platz. In Hinsicht auf gewisse Fürsorgeaufgaben der Einwohnergemeinde, wie unentgeltliche Geburtshilfe, Ferienkolonien usw., sei diese Gleichstellung von jeher anerkannt worden. Wenn auch die Bundesverfassung im allgemeinen voraussetze, dass die Armenfürsorge der Heimat obliege, so könne doch daraus nicht geschlossen werden, dass in Beziehung hierauf einem Kanton gegenüber die Bürger anderer Kantone nie Gleichstellung mit seinen eigenen auf Grund der Bundesverfassung beanspruchen könnten. In dieser werde allerdings berücksichtigt, dass bei ihrem Erlass die Armenfürsorge als rein bürgerliche Angelegenheit erschien; aber sie habe keineswegs « das Heimatprinzip in der Armenfürsorge als einen unverbrüchlichen Verfassungsgrundsatz sanktionieren wollen ». Die Verschiedenheit in der Behandlung der Bürger des eigenen und derjenigen anderer Kantone bilde auch eine Verletzung der Art. 60 und 4 BV. Deren Gleichstellung auf dem Gebiete des Armenwesens erscheine als wünschbar, abgesehen davon, dass sie im Kanton Zürich, da nunmehr auch die Bürger anderer Kantone an ihrem zürcherischen Wohnsitz armensteuerpflichtig seien, einem Gebot der Billigkeit entspreche.

C. — Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat die Abweisung der Beschwerde beantragt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

Nach Art. 43 Abs. 4 und Art. 60 BV darf allerdings in der Regel ein Kanton die eigenen Bürger nicht besser stellen als diejenigen anderer Kantone. Es ergibt sich aber aus Art. 45 Abs. 3—5 der Bundesverfassung, dass diese auf dem Gebiete der Armenfürsorge eine Ausnahme von diesem Grundsatz zulässt, wie in der Praxis schon wiederholt festgestellt worden ist (vgl. SALIS, Bundesrecht, 2. Aufl. II N. 585; BGE 26 I S. 12 f.; 47 I S. 522 f.; 49 I S. 337 f.; FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 91 und 118). Die Vorschriften der

Abs. 3—5 von Art. 45 zeigen deutlich, dass die Bundesverfassung den Kantonen gestattet, die dauernde öffentliche Armenunterstützung auf ihre eigenen Bürger zu beschränken. Dabei geht sie zwar von der Annahme aus, dass die Kantone in der Regel diese Unterstützung der Heimatgemeinde des zu unterstützenden Bürgers zuweisen. Sie macht aber die Zulässigkeit der erwähnten Ausnahme vom Grundsatz der Gleichstellung der Bürger anderer Kantone mit den eigenen keineswegs stillschweigend hievon abhängig. In Art. 45 Abs. 4 sieht sie auch den Fall vor, dass in einem Kanton die örtliche Armenpflege besteht, also die Armenfürsorge der Wohnsitzgemeinde übertragen ist, und bestimmt für diesen Fall ausdrücklich, die Gestattung der Niederlassung könne für Kantonsangehörige an die Bedingung geknüpft werden, dass diese arbeitsfähig und an ihrem bisherigen Wohnorte im Heimatkanton nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen seien. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Bürger anderer Kantone darf danach auch bei örtlicher Armenpflege nicht von dieser Voraussetzung abhängig gemacht werden. Das lässt sich nur daraus erklären, dass die Bundesverfassung es für selbstverständlich hält, wenn in den Kantonen, die die dauernde Unterstützung der Armen der Wohnsitzgemeinde übertragen, diese Fürsorge ebenfalls auf die eigenen Bürger beschränkt wird. Man hatte bei der Aufstellung der Vorschrift des Art. 45 Abs. 4 BV offenbar in erster Linie das bernische Armengesetz vom 1. Juli 1857 im Auge, das für den alten Kantonsteil im allgemeinen, aber nur in Beziehung auf die Bürger dieses Kantonsteils, die dauernde Armenunterstützung der Wohnsitzgemeinde übertrug.

Die Rekurrenten stellen sich auf den Standpunkt, dass die Bundesverfassung die erwähnte Ausnahme vom Grundsatz der Gleichstellung der Bürger anderer Kantone mit den eigenen bei örtlicher Armenpflege nur dann zulasse, wenn die Armenfürsorge der Bürger-

statt der Einwohnergemeinde des Wohnsitzes übertragen ist. Sie verweisen hiefür auf Art. 43 Abs. 4 BV und wenden gegen die Ausnahme unter dieser Voraussetzung wohl auch deshalb nichts ein, weil sie glauben, dass dann die Bürger anderer Kantone für die Armenfürsorge nicht besteuert werden können, wie sie es denn auch als unbillig bezeichnen, dass diese im Kanton Zürich an die Ausgaben ihrer Wohngemeinde für dauernde Armenunterstützung durch Steuern beitragen müssen, obwohl sie ihr gegenüber keinen Anspruch auf solche Unterstützung haben. Dafür, dass vom Grundsatz der Gleichstellung der Bürger anderer Kantone mit den eigenen auf dem Gebiete der Armenfürsorge dann keine Ausnahme gemacht werden dürfe, wenn diese Fürsorge den Einwohnergemeinden übertragen ist, enthält aber die Bundesverfassung in Art. 45 oder 43 Abs. 4 nicht den geringsten Anhaltspunkt. Die zuletzt genannte Bestimmung macht die Gleichstellung der Bürger anderer Kantone mit den eigenen nur in Beziehung auf das Stimmrecht, nicht in Beziehung auf die Beanspruchung von Armenunterstützung davon abhängig, ob es sich um eine rein bürgerliche Angelegenheit handelt oder nicht. Eine ganze Reihe von Kantonen haben denn auch schon lange die Armenfürsorge der Einwohnergemeinde zugewiesen, ohne damit die dauernde Armenunterstützung auf Bürger anderer Kantone auszudehnen, soweit nicht das Konkordat über wohnörtliche Armenunterstützung dies erheischt (vgl. STEIGER im Zentralblatt f. Staats- und Gemeindeverwaltung V S. 58).

Die neue gesetzliche Regelung, wonach die im Kanton Zürich wohnhaften Bürger anderer Kantone an die Ausgaben ihrer Wohngemeinde für dauernde Armenunterstützung durch Steuern beitragen müssen, ohne ihr gegenüber solche Unterstützung beanspruchen zu können, erweist sich vom Gesichtspunkte der Rechtsgleichheit aus, von dem aus lediglich das Bundesgericht sie überprüfen kann, als unanfechtbar, weil, wie in

der Praxis wiederholt festgestellt worden ist, die Armensteuerpflicht nicht notwendig davon abhängt, dass der Steuerpflichtige für den Fall der Bedürftigkeit Anspruch auf dauernde Armenunterstützung gegenüber dem besteuernenden Gemeinwesen hat (vgl. BGE 24 I S. 13 ; 34 I S. 666 ; SALIS, a.a.O.).

Übrigens erscheint die Ordnung, wonach die in einer zürcherischen Gemeinde wohnenden Bürger anderer Kantone hier Armensteuern bezahlen müssen, auch wenn sie dieser Gemeinde gegenüber nicht dauernde Armenunterstützung beanspruchen können, keineswegs als unbillig. Der Kanton Zürich ist auf Grund des neuen Armengesetzes dem Konkordat über wohnörtliche Armenunterstützung beigetreten und wird demgemäss auch auf seinem Gebiete wohnende Bürger der andern Konkordatskantone künftig in einem gewissen Umfange dauernd unterstützen. Die Bürger solcher Kantone aber, die dem Konkordat nicht beigetreten sind und daher dem Kanton Zürich gegenüber in dieser Beziehung kein Gegenrecht halten, in gleicher Weise zu unterstützen, kann dem Kanton Zürich nicht zugemutet werden. Andererseits können die dort wohnhaften Bürger der andern Kantone, soweit das nicht durch das erwähnte Konkordat ausgeschlossen wird, ihrem Heimatkanton gegenüber nötigenfalls dauernde Armenunterstützung beanspruchen, während dieser sie nach der bundesgerichtlichen Praxis nicht zur Zahlung einer Armensteuer anhalten kann (vgl. BGE 24 I S. 15 ff. ; 34 I S. 667 ; 49 I S. 243). Es erscheint daher nicht als unbillige Belastung, wenn sie statt dessen wenigstens an ihrem Wohnsitz durch Steuern an die Armenfürsorge beitragen müssen, zumal da sie auf diese Fürsorge dem Kanton Zürich gegenüber zum mindesten im Rahmen der §§ 19 ff. des neuen Armengesetzes Anspruch haben werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird abgewiesen.

IV. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

4. Arrêt du 10 février 1928

dans la cause **Both** contre Direction de Police
du Canton de Fribourg.

Etablissement. Privation des droits civiques. Pour que le refus d'établissement soit justifié à teneur de l'art. 45 al. II Const. féd., il faut que cette privation soit effective et résulte d'un jugement pénal, il ne suffit pas que dans des circonstances supposées — condamnation prononcée dans le canton et non à l'étranger — le requérant eût été privé de ses droits civiques.

Le recourant, qui est originaire d'Ebnat (St-Gall) et qui a longtemps résidé en Allemagne, est venu le 2 décembre 1927 à Fribourg, où il a trouvé une place de contre-maître dans une fabrique de cartonnage. Le permis d'établissement lui a été refusé par la Préfecture de la Sarine au vu d'un extrait de son casier judiciaire, et il a été invité à quitter Fribourg. Le Directeur de la Police cantonale a confirmé cette mesure par décision du 29 décembre 1927.

Le casier judiciaire du recourant indique 11 condamnations, dont les 6 dernières sont intervenues depuis 1916, en Allemagne. Les 4 plus récentes sont :

27 octobre 1920, Trib. Reutlingen, pour vol, 3 semaines de prison ;

22 juillet 1925, Trib. Echev. Stuttgart, pour détournement, malversation, escroquerie, falsification de documents privés, 1 an de prison ;

15 décembre 1925, Trib. I Stuttgart, pour détournement, 1 mois de prison ;

5 mars 1926, Trib. I Stuttgart, pour escroquerie, 14 jours de prison.

A teneur du casier judiciaire, le recourant a été une