

oben umschriebenen, in § 32 der Vollziehungsverordnung aufgeführten Gründe rechtfertigen sollte.

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und es werden die angefochtenen Entscheide des Erziehungsrates und des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 4. August und 9. September 1922 aufgehoben.

### III. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

#### LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

##### 55. Urteil vom 15. Dezember 1922

##### i. S. Frei gegen St. Gallen.

**Art. 45 B V.** Die Niederlassung darf nicht wegen Entziehung der bürgerlichen Ehren und Rechte infolge fruchtloser Pfändung oder — in Kantonen, wo die Armenpflege der Heimatgemeinde obliegt — wegen Unterstützungsbedürftigkeit oder deswegen verweigert werden, weil die in Frage stehende Person von der bisherigen Wohngemeinde unter Zusicherung der Arbeitslosenunterstützung für die in der neuen bestehende Karenzzeit abgeschoben worden ist.

**A.** — Der Rekurrent, Bürger von Mogelsberg, wohnte früher in Walzenhausen und erhielt dort die Arbeitslosenunterstützung. Er zog dann nach St. Margrethen, nachdem ihm der Gemeinderat von Walzenhausen versprochen hatte, die Unterstützung weiter zu gewähren, solange er sie am neuen Aufenthaltsort noch nicht erhalte. Der Gemeinderat von St. Margrethen verweigerte ihm aber die Niederlassung, und eine hiegegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons St. Gallen am 1. September 1922 mit folgender Begründung ab :

« Gemäss Art. 45 der Bundesverfassung hat jeder Schweizer das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt. Dieser Grundsatz erfährt aber durch die nachfolgenden Bestimmungen dieses Artikels gewisse Einschränkungen, so unter anderm dadurch, dass demjenigen, der der öffentlichen Wohltätigkeit des neuen Wohnortes zur Last fällt, die Niederlassungsbewilligung wiederum entzogen werden kann. Aus demselben Grunde kann dem Niederlassungskanton vernünftigerweise nicht das Recht bestritten werden, die Niederlassung zu verweigern, wenn es klar auf der Hand liegt, dass der Einziehende auf fremde Unterstützung angewiesen ist (BURCKHARDT, Kommentar, Seite 413). Nun geht aus den Vorlagen hervor, dass Jakob Frei nicht in der Lage ist, sich und seine Familie ohne fremde Hülfe in St. Margrethen durchzubringen, ansonst seine frühere Wohngemeinde ihm nicht noch während der Karenzzeit die Arbeitslosenunterstützung zukommen lassen müsste. Nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen genügt nun aber diese Unterstützung nicht, um Jakob Frei die Niederlassung in St. Margrethen zu bewilligen, weil Arbeitslosenunterstützungen während der Karenzzeit in diesem Sinne unzulässig sind und weil eine solche Zahlung nur eine zeitlich beschränkte ist, da angenommen werden muss, dass mit dem Ablauf der Karenzzeit diese Unterstützung in Wegfall kommt. Anders würde die Sache liegen, wenn Walzenhausen gemäss Art. 9 des Bundesratsbeschlusses betreffend Arbeitslosenunterstützung dauernd einen Zuschlag zu dem für Frei nicht ausreichenden Verdienste bewilligt hätte. Dies im Zusammenhang mit den frühern fruchtlosen Betreibungen lässt die angefochtene Niederlassungsverweigerung durch die Gemeinde St. Margrethen aus armenrechtlichen Gründen begründet erscheinen. »

**B.** — Gegen diesen Entscheid hat Frei am 20. Oktober

1922 die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag, er sei aufzuheben « und der Regierungsrat bezw. der Gemeinderat von St. Margrethen anzuweisen, dem Rekurrenten die nachgesuchte Niederlassung zu bewilligen ».

Es wird geltend gemacht : « Der Rekurrent hat richtige Ausweisschriften abgelegt und ist heute weder in den bürgerlichen Ehren herabgesetzt noch armengenössig !... Es liegt auch absolut kein Anhaltspunkt vor, dass der Rekurrent und seine Familie nach ihrem Einzuge auf fremde Hülfe zu ihrem Unterhalte angewiesen wäre. Wenn der Regierungsrat behauptet, die Tatsache, dass der Rekurrent Arbeitslosenunterstützung bezogen habe, und weil seine frühere Wohngemeinde ihm noch während der Karenzzeit diese Unterstützung zukommen lasse, berechtige zur Annahme, Frei sei unterstützungsbedürftig, so befindet er sich damit im Irrtum. Gemäss Art. 34 des geltenden Bundesratsbeschlusses betr. die Arbeitslosenunterstützung darf die Arbeitslosenfürsorge nicht als Armensache behandelt werden und es darf daher aus dem Bezuge dieser Unterstützung auch nicht gefolgert werden, derselbe sei im Sinne von Art. 45 der BV unterstützungsbedürftig. »

C. — Der Regierungsrat hat Abweisung der Beschwerde beantragt und zur Begründung ausgeführt : « Es ist uns wohlbekannt, dass die Arbeitslosenfürsorge nicht als Armensache behandelt werden darf und dass aus dem Bezuge der Arbeitslosenunterstützung keinerlei armenrechtliche Konsequenzen abgeleitet werden können, sei es in bezug auf die Niederlassungsfreiheit, noch sonstwie. Unstatthaft aber ist der Missbrauch der Arbeitslosenunterstützung zur Verschleierung armenrechtlicher Leistungen und damit zur Umgehung der im Bundesratsbeschluss betreffend Arbeitslosenunterstützung aufgestellten schützenden Bestimmungen, wie diejenige der Karenzzeit etc. Nun handelt es sich in vorliegendem Falle nicht um eine Differenzzulage im Sinne von Art. 9

des erwähnten Bundesratsbeschlusses, um Jakob Frei die Übernahme von Arbeit ausserhalb des Wohnortes zu ermöglichen, sondern offensichtlich um eine Unterstützung dieser Familie während der Karenzzeit im andern Kanton, um dann nachher die weitere Fürsorge für dieselbe dem Nachbarkanton zu überlassen. Damit wird aber diese Leistung ihres Charakters als Arbeitslosenunterstützung entkleidet und schliesst ein solches Vorgehen geradezu eine missbräuchliche Verwendung des eventuell vom Bunde beanspruchten Anteils in sich. Im weitern haben Erkundigungen bei der Heimatgemeinde Mogelsberg ergeben, dass diese die Familie Frei in Walzenhausen schon lange regelmässig unterstützte und im Rechnungsjahre 1921/22 gegen 600 Fr. aus der Armenkasse für dieselbe auslegte. Aus der ganzen Sachlage geht deutlich hervor, dass es sich bei Jakob Frei um den Einzug einer schon seit langer Zeit armengenössigen Familie handelte. Wir sind der Meinung, dass, wenn es, wie in diesem Falle, klar auf der Hand liegt, dass die Einziehenden auf fremde Unterstützung angewiesen sind und der Wohnsitzwechsel nicht zur Existenzverbesserung, sondern lediglich zur Entlastung der bisherigen Wohngemeinde erfolgt, gestützt auf Art. 45 der Bundesverfassung die Niederlassung verweigert werden kann. »

*Das Bundesgericht zieht in Erwägung :*

Dass dem Rekurrenten die Niederlassung in St. Margrethen verweigert worden ist, bildet eine offensichtliche Verletzung des Art. 45 BV. Eine derartige Massnahme ist nach dieser Verfassungsbestimmung im Kanton St. Gallen, wo unbestrittenermassen nicht die örtliche Armenpflege besteht, bloss dann zulässig, wenn der die Niederlassung begehrende Schweizerbürger infolge eines strafgerichtlichen Urteils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren ist. Diese Voraussetzung trifft aber hier nicht zu. Sofern dem Rekurrenten wegen

blosser fruchtloser Pfändung im Kanton St. Gallen die bürgerlichen Rechte und Ehren durch gemeinderätliche Verfügung entzogen worden sein sollten, so könnte das eine Verweigerung der Niederlassung nicht rechtfertigen (AS 46 I S. 223). Die Ansicht des Regierungsrates, Art. 45 BV lasse diese Massnahme stets zu, wenn es klar auf der Hand liege, dass die in Frage stehende Person auf fremde Unterstützung angewiesen sei, ist unhaltbar. Indem Art. 45 BV in Abs. 4 nur den Kantonen, wo die örtliche Armenpflege besteht, unter Umständen gestattet, die Niederlassung den Kantonsangehörigen zu verweigern, die nicht arbeitsfähig oder bereits dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen sind, gibt er deutlich zu erkennen, dass in andern Kantonen diese Massnahme auf Grund von Unterstützungsbedürftigkeit nicht ergriffen werden darf. Das ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 45 (vgl. BLOCH, Niederlassungsrecht, S. 53). Diejenigen, die dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen, müssen sich mit Rücksicht hierauf nur insofern eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit gefallen lassen, als sie nach Art. 45 Abs. 3 aus dem Orte, wo sie sich bisher als Niedergelassene aufgehalten und die öffentliche Wohltätigkeit in Anspruch genommen haben, ausgewiesen werden können, und zudem ist das bloss dann zulässig, wenn ihre Heimatgemeinde oder ihr Heimatkanton trotz amtlicher Aufforderung keine angemessene Unterstützung gewährt (vgl. SALIS, Bundesrecht II Nr. 631; AS 21 S. 937; 22 S. 362; 23 S. 13; 33 I S. 62; BLOCH a. a. O. S. 52).

Durch die Einführung der örtlichen Arbeitslosenfürsorge ist allerdings für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft ein ähnlicher Rechtszustand geschaffen worden, wie er bisher in den Kantonen mit örtlicher Armenpflege bestand; da aber jene Fürsorge nach Art. 34 des Bundesratsbeschlusses betreffend Arbeitslosenunterstützung nicht als Armensache behandelt werden darf, so kann die Be-

stimmung des Art. 45 Abs. 4 BV über die Zulässigkeit der Niederlassungsverweigerung auf solche, die die Arbeitslosenunterstützung beziehen, nicht analog angewendet werden. Der erwähnte Bundesratsbeschluss enthält auch keine Vorschrift über die Verweigerung der Niederlassung gegenüber Arbeitslosen. Der Hinweis des Regierungsrates darauf, dass die Unterstützung, die die Gemeinde Walzenhausen dem Rekurrenten während der in Art. 7 des Bundesratsbeschlusses betr. Arbeitslosenunterstützung vorgesehenen Karenzzeit gewährt, sich nicht mehr als Arbeitslosenfürsorge darstelle, ist unbehelflich; denn selbst wenn diese Auffassung richtig wäre, so bedeutete das nicht, dass der Rekurrent während der genannten Zeit der öffentlichen Wohltätigkeit der Gemeinde St. Margrethen zur Last fiel (vgl. BLOCH a. a. O. S. 56), ganz abgesehen davon, dass dies an und für sich weder die Verweigerung der Niederlassung rechtfertigte, noch zu deren Entziehung genügte.

Es mag stossend sein, wenn Gemeinden oder Kantone Arbeitslose dadurch abschieben, dass sie ihnen für die in der neuen Wohngemeinde bestehende Karenzzeit die Arbeitslosenunterstützung zusichern und auf diese Weise den Zweck der Karenzzeit vereiteln. Hiegegen kann aber nur auf dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge selber Schutz gesucht werden.

*Demnach erkennt das Bundesgericht:*

Der Rekurs wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 1. September 1922 aufgehoben.