

III. STIMMRECHT, KANTONALE WAHLEN UND ABSTIMMUNGEN

DROIT DE VOTE, ÉLECTIONS ET VOTATIONS CANTONALES.

38. Urteil vom 8. Juli 1927

i. S. Petermann und Genossen gegen Regierungsrat Luzern.

Der Ort der Stimmrechtsausübung wird auch für kantonale und — nicht bürgerliche — Gemeindeangelegenheiten verbindlich durch den Wohnsitz im Sinne von Art. 43 BV bestimmt. Begriff des politischen Domizils nach dieser Verfassungsbestimmung. Wo befindet es sich für Studierende (Insassen eines katholischen Priesterseminars) ?

* Nach Art. 27, 88 der luzernischen Staatsverfassung und § 8 des luzernischen Wahlgesetzes vom 31. Dezember 1918 wird das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten und für Angelegenheiten der politischen Gemeinden ausschliesslich in der Wohngemeinde ausgeübt. Als Wohngemeinde ist diejenige Gemeinde anzusehen, in der der betr. Bürger in den letzten drei Monaten vor der Wahl oder Abstimmung « seinen ununterbrochenen gesetzlich regulierten Wohnsitz gehabt hat ». Im Anschluss hieran bestimmt § 9 des Wahlgesetzes: « Der Wohnsitz befindet sich an dem Orte, wo jemand sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Niemand kann an mehreren Orten zugleich seinen Wohnsitz haben. Nicht als Wohnsitz gilt der Ort, wo jemand sich bloss zu besonderen Zwecken (Kur-, Studien-, Erwerbszwecken usw.) aufhält. » Die §§ 2 und 3 des Gesetzes über das Niederlassungswesen vom 30. Mai 1894 schreiben vor, dass jeder, der mehr als einen Monat in einer luzernischen Gemeinde wohnen will, seinen Wohnsitz in

* Gekürzter Tatbestand.

derselben nach Massgabe dieses Gesetzes zu ordnen habe, Schweizerbürger durch Abgabe eines Heimatscheins oder einer gleichbedeutenden Ausweisschrift bei der Gemeinderatskanzlei der Wohngemeinde. Vorbehalten ist der Aufenthalt in Gasthäusern und Pensionen oder bei Verwandten zu Besuch in dem Sinne, dass hier die Verpflichtung zur Schriftenhinterlegung erst nach dreimonatlichem Aufenthalt eintritt.

Bei Auflegung des allgemeinen Stimmregisters des Jahres 1927 in der Gemeinde Luzern im Januar 1927 erhob sich ein Anstand über die Stimmberechtigung der Insassen des römisch-katholischen Priesterseminars Luzern. Vier in Luzern stimmberechtigte Bürger, die heutigen Rekurrenten Petermann, Schnider, Sidler und Bucher verlangten die Streichung der Seminaristen vom Register, weil sie nach dem Zwecke ihres Wohnens in Luzern — Besuch einer Lehranstalt — hier keinen Wohnsitz hätten und infolgedessen auch nicht stimmen könnten. Sämtliche Betroffene hatten nach dem Eintritt in die Anstalt in Luzern ihre Ausweisschriften hinterlegt. Auf die Einsprache gegen ihre Stimmberechtigung gaben sie ferner dem Stadtrat die Erklärung ab, auf die weiter unten Bezug genommen werden wird. Ferner verlangten sie an ihrem früheren Wohnorte die Abtragung vom Stimmregister, soweit sie darauf nicht schon gestrichen waren. Trotzdem hiess der Stadtrat von Luzern das Begehren von Petermann und Genossen unter Berufung auf § 9 des Wahlgesetzes gut. Auf Beschwerde der Seminaristen ordnete indessen der Regierungsrat von Luzern durch Entscheid vom 25. April 1927 deren Wiederauftragung im luzernischen Stimmregister an. Im gleichen Sinne hatte er schon in einem früheren Rekursfalle vom Jahre 1907 unter der Herrschaft des alten Wahlgesetzes von 1892 erkannt.

Einen staatsrechtlichen Rekurs von Petermann und Genossen gegen den Entscheid vom 25. April 1927 hat das Bundesgericht a b g e w i e s e n.

G r ü n d e :

« 1. — Die Beschwerdelegitimation der Rekurrenten wird vom Regierungsrat und den Rekursbeklagten mit Recht nicht bezweifelt. Der Anspruch des einzelnen Stimmberechtigten auf Ausschluss Nichtstimmberechtigter von der Stimmabgabe besteht schon gegenüber der Anerkennung des Stimmrechts durch Auftragung oder Belassung im Stimmregister. Es braucht für die Beschwerdeführung nicht die Teilnahme der betreffenden Personen an einer bestimmten Wahl oder Abstimmung abgewartet zu werden (BGE 38 I 468 Erw. 1 ; 53 I 122 Erw. 2 mit Zitaten). »

« 2. — Die Ausübung des Stimmrechts aber ist nicht nur für eidgenössische, sondern auch für kantonale und — nicht bürgerliche — Gemeindeangelegenheiten insofern einheitlich geordnet, als sie kraft Bundesrecht, Art. 43 BV nur am Wohnsitz im Sinne dieser Bestimmung erfolgen darf (ebenda 38 I 469 Erw. 2 ff.). Wie danach die Stimmabgabe an einem andern Orte bundesrechtlich ausgeschlossen ist, so gehört auch der Begriff des politischen Wohnsitzes selbst in jenem Sinne dem eidgenössischen Recht an. Die kantonale Gesetzgebung kann ihn weder erweitern, indem sie als an einem Orte domiziliert auch Personenkategorien behandelt, die die hierfür bundesrechtlich nötigen Erfordernisse nicht erfüllen, noch dadurch einengen, dass sie anderen Kategorien trotz Vorliegens jener Erfordernisse das Stimmrecht mangels Domizils abspricht (a. a. O. 49 I 429 Erw. 2). Auch im vorliegenden Falle ist infolgedessen die Frage, ob die Rekursbeklagten nach der Art ihrer Beziehungen zu Luzern dort die Stimmberechtigung besitzen, vom Bundesgericht frei und selbständig anhand der bundesrechtlichen Grundsätze zu entscheiden. Es handelt sich nicht, wie der Regierungsrat anzunehmen scheint, lediglich um die Auslegung kantonalen Gesetzesrechts, nämlich des § 9 des luzernischen Wahlgesetzes, die vom Bundesgericht nur aus dem Gesichtspunkte des

Art. 4 BV, der Willkür und Missachtung klaren Rechts nachzuprüfen wäre. Nur soweit die kantonalesgesetzliche Umschreibung des Wohnsitzes mit der aus Art. 43 BV sich ergebenden übereinstimmt, kann sie eben Anspruch auf Bestand haben. Erfüllen die Rekursbeklagten die durch diese Verfassungsnorm geforderten Voraussetzungen des politischen Wohnsitzes, so darf ihnen andererseits auch die Stimmberechtigung in Luzern trotz jener kantonalen Gesetzesbestimmung nicht abgesprochen werden. »

« 3. — Der Ausdruck Wohnsitz gehört der Rechtsprache und zwar zunächst derjenigen des Zivilrechts an. Er pflegt hier das Wohnen in der Absicht der Begründung von Verbindungen von einer gewissen Intensität und Dauer, den Ort zu bezeichnen, wo sich der Mittelpunkt der Beziehungen und Interessen einer Person befindet. Es ist anzunehmen, dass auch in Art. 43 BV das Wort in diesem hergebrachten Sinne verwendet ist, so dass der politische Wohnsitz in der Regel mit dem zivilrechtlichen im Sinne von Art. 23 ff. ZGB zusammenfallen wird. Auf diesen Boden hat sich denn auch das Bundesgericht in Übereinstimmung mit der herrschenden Auffassung in dem zuletzt angeführten Urteile gestellt. Immerhin ist die Übereinstimmung keine absolute. Es müssen dabei gewisse Abweichungen vorbehalten bleiben, die durch die Verschiedenheit der Materie und den besonderen Zweckgedanken des Art. 43 BV geboten sind. So wird der Grundsatz des Art. 24 Abs. 1 ZGB, wonach der einmal begründete Wohnsitz trotz tatsächlicher Preisgabe bis zum Erwerbe eines neuen rechtlich fortbesteht, gleichwie im interkantonalen Steuerrecht (BGE 52 I S. 23), auch auf dem Gebiete der Ausübung der politischen Rechte keine Anwendung finden können. Auch mag unter Umständen grösseres Gewicht als auf die Dauer und Intensität der Beziehungen zum neuen Aufenthaltsorte darauf zu legen sein, dass die Beziehungen zum bisherigen Wohnorte gelöst oder

doch derart gelockert worden sind, dass sie vor den neu begründeten zurücktreten (vgl. nach beiden Richtungen BURCKHARDT, Komm. 2. Aufl. S. 372/3). Eine weitere Abweichung hat bereits die Rechtsprechung des Bundesrates eintreten lassen. Schon Art. 3 Abs. 2 des BG über die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter enthielt die mit dem heutigen Art. 26 ZGB übereinstimmende Vorschrift, dass der Aufenthalt an einem Orte zum Zwecke des Besuches einer Lehranstalt keinen Wohnsitz begründe; trotzdem wurde den Studierenden unter der Voraussetzung der Erwirkung der polizeilichen Niederlassungsbewilligung am Studienorte dort auch die Stimmberechtigung zuerkannt. Die Stimmrechtsausübung wurde also nicht etwa davon abhängig gemacht, dass neben den Studienzwecken noch andere engere Verbindungen mit dem betreffenden Orte bestehen, welche ihn als den Mittelpunkt der Beziehungen der Person und damit als Wohnsitz auch im zivilrechtlichen Sinne erscheinen lassen, was denkbar und denn auch vom Bundesgericht in zwei Fällen, wo es sich um das Steuerdomizil und den Gerichtsstand nach Art. 59 BV handelte, nach den besonderen Umständen des Falles für Studenten angenommen worden ist (BGE 20 S. 714; 32 I S. 76). Vielmehr ist es dem Willen des Studenten überlassen worden zu entscheiden, mit welchem der beiden Orte, dem Studienort oder dem Wohnorte seiner Eltern, wohin er ausser des Semesters zurückkehrt, er sich als dauernder, fester verbunden betrachten will, und durch eine polizeiliche Ordnung seiner Verhältnisse, welche der Absicht eines nicht bloss vorübergehenden Verweilens entspricht, nämlich durch das Verlangen nach einer Niederlassungsbewilligung im Gegensatz zu einer blossen Aufenthaltsbewilligung dem Wohnen am Studienorte auch die Wirkung einer Verlegung des politischen Domizils zu verschaffen. In diesem Sinne hat der Bundesrat schon im Rekursfalle Bielmann (BBl. 1896 II S. 788) für Freiburger Studenten ent-

schieden, nachdem er früher allerdings in verschiedenen Tessiner Rekursen aus dem Jahre 1891 die Luganeser Studenten für die Stimmabgabe an den Wohnsitz ihrer Eltern verwiesen hatte. Er hat daran auch in der Folge im Falle Rossi (ebenda 1902 V S. 461) und in dem Berichte zum Rekurse Pagnamenta (a. a. O. 1909 VI S. 469) festgehalten, wo im übrigen scharf zwischen Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung einerseits, Wohnsitz andererseits unterschieden wird (während es sich allerdings in dem weiteren Falle BBl. 1898 V S. 160 betreffend die Schüler des Kollegium Mariahilf in Schwyz und der Stiftschule Einsiedeln unmittelbar nur um das Stimmrecht der Aufenthalter nach schwyzerischem Rechte handelte). Tatsächlich werden denn auch in den schweizerischen Universitätsstädten, wie als notorisch gelten kann und von den Rekurrenten gegenüber der schon im kantonalen Verfahren von den Rekursbeklagten aufgestellten entsprechenden Behauptung nicht bestritten worden ist, die Studenten unter der Voraussetzung des Besitzes der Niederlassungsbewilligung allgemein als stimmberechtigt behandelt.

Es hat sich also in der durch die BV der Auslegung anheimgegebenen besonderen Frage des politischen Wohnsitzes der Studierenden auf Grund der Rechtsprechung der damals zuständigen Bundesbehörde selbst seit Jahrzehnten ein fester Rechtszustand herausgebildet. In ihn einzugreifen kann umsoweniger Sache des Bundesgerichts sein, als sich für die getroffene Lösung aus der Eigenart der Verhältnisse gerade dieser Personengruppe hervorgehende Gründe geltend machen lassen, ernstliche Misstände, welche damit verbunden wären, von den Rekurrenten nicht haben aufgezeigt werden können und das darin liegende Abgehen von den rein zivilrechtlichen Grundsätzen auch von der Doktrin gebilligt wird (vgl. FLEINER, Bundesstaatsrecht S. 302 Nr. 15; ferner BURCKHARDT, Kommentar S. 274, der ausführt: die tatsächlichen Verhältnisse, namentlich die mehr

oder minder enge Verbindung des Studenten mit dem Elternhaus sprächen bald für das eine oder andere, d. h. die Verlegung des Wohnsitzes an denjenigen der Eltern oder an den Studienort; das Festhalten an der bundesrätlichen Praxis empfehle sich aber im Interesse der Rechtssicherheit). Im mehrerwähnten Urteil des Bundesgerichts BGE 49 I 428, das die Rekurrenten anrufen, handelte es sich um eine andere Frage, nämlich darum, ob das politische Domizil auch erworben werden könne durch die Übersiedelung nach einem Orte ausschliesslich in der Absicht der Teilnahme an einer bestimmten Wahl oder Abstimmung unter Verbleiben während der hiezu kantonrechtlich nötigen Zeit (drei Monate) vor dem Abstimmungstage, was verneint wurde.

Dazu kommt, dass sich gerade die Verhältnisse der Seminaristen, die hier in Frage stehen, von denjenigen gewöhnlicher Studierender noch wesentlich im Sinne einer stärkeren und dauernderen Verbindung mit dem Studienorte unterscheiden. Es steht dem katholischen Theologiestudenten nicht frei den Studienort von Semester zu Semester zu wechseln, vielmehr muss er wenigstens während der letzten zwei Jahreskurse das ordentliche Diözesanseminar besuchen, das sich für das Bistum Basel in Luzern befindet. Infolge der Hausordnung des Seminars ist auch die Möglichkeit von Besuchen im Elternhaus ausserhalb der Ferien eine beschränktere als bei gewöhnlichen Studierenden und die Insassen des letzten Jahreskurses kehren aller Wahrscheinlichkeit nach an den Wohnort der Eltern überhaupt nicht mehr anders als rein vorübergehend zurück, weil sie nach der Priesterweihe vom Bischof nach den Bedürfnissen der Diözese verwendet und in deren verschiedene Teile entsendet werden. Die Beziehungen zum elterlichen Heim, soweit ein solches noch besteht, sind demnach in einem Masse gelockert, dass die vom Regierungsrat der Stimmrechtsfrage gegebene Lösung auch darum als in den besonderen Verhältnissen begründet erscheinen

lässt, wenn es nicht schon auf Grund der oben erwähnten Praxis für die Studierenden überhaupt der Fall wäre.

Freilich fordert das luzernische Gesetz über das Niederlassungswesen in den oben Fakt. A wiedergegebenen Bestimmungen die Hinterlegung der Ausweisschriften von jedem, der in Luzern mehr als einen Monat sich aufhalten, nicht nur von demjenigen, der hier Wohnsitz nehmen will, ohne formell zwischen Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung zu unterscheiden. Die blosser Schriftenhinterlegung durch die Seminaristen könnte infolgedessen noch kaum als genügende Äusserung des Willens gelten, in Luzern Niederlassung mit der daran sich knüpfenden Folge des Erwerbes des politischen Wohnsitzes haben zu wollen. Die Rekursbeklagten sind indessen hiebei nicht stehen geblieben. Sie haben dem Stadtrat von Luzern die ausdrückliche Erklärung abgegeben, dass sie diesen Ort als ihren Wohnsitz mit allen daraus hervorgehenden Wirkungen angesehen wissen wollen und sich dementsprechend an ihrem früheren Wohnorte nicht mehr als domiziliert und stimmberechtigt betrachteten. Diese Erklärung kommt aber inhaltlich einem Verlangen um Bewilligung der Niederlassung im Gegensatz zu blosser Aufenthalt gleich und muss es deshalb bei der Eigenart der luzernischen Ordnung des Niederlassungswesens auch in seinen Wirkungen ersetzen. Dass sie erst auf das Begehren der Rekurrenten um Abtragung vom Stimmregister abgegeben worden ist, macht nichts aus, sobald einmal überhaupt die Begründung des politischen Wohnsitzes am Studienorte in der Weise in den Willen des Studierenden gestellt wird, wie die Praxis es getan hat. Auch die Einwendung, dass es sich um eine Art gezwungenen Aufenthaltes handle, dem deshalb die Wirkungen einer Domizilbegründung nicht zukommen könnten, ist offensichtlich unrichtig. Wenn die Seminaristen, um die Priesterweihe zu erhalten, die letzten Jahreskurse im ordentlichen Diözesanseminar zubringen müssen und hier einer Haus-

ordnung unterstehen, so sind sie doch darin, ob sie überhaupt im Seminar bleiben wollen, durchaus frei. Ihr Aufenthalt hier kann demnach in keiner Weise mit demjenigen in einer Anstalt verglichen werden, in der jemand durch für ihn verbindliche Anordnung eines Dritten untergebracht wird.

Selbst wenn ausschliesslich auf die zivilrechtliche Regelung abzustellen wäre, würde dies übrigens nicht dazu führen die sämtlichen Seminaristen aus anderen Kantonen und Gemeinden wegen dieser Eigenschaft allein vom Stimmregister zu streichen. Es müssten die individuellen Verhältnisse eines jeden untersucht und geprüft werden, ob danach nicht der Studienort auch zivilrechtlich zugleich als sein Wohnsitz erscheine (vgl. die beiden bereits erwähnten Urteile BGE 20 S. 714 und 32 I S. 76). In Betracht fielen dabei namentlich diejenigen Seminaristen — es sollen sich solche unter den heutigen Rekursbeklagten befinden — die keine Eltern oder doch keinen Vater mehr besitzen. Ferner wäre zu erwägen, ob jene Folgerung nicht für die Besucher des letzten Jahreskurses auch unabhängig davon aus den oben angedeuteten Tatsachen gezogen werden müsste.»

« 4. — Dass andererseits luzernische Studenten, die an auswärtigen Universitäten eingeschrieben sind, an den letzten Grossratswahlen im Kanton Luzern teilgenommen haben, steht nicht im Widerspruch zum Entscheide des Regierungsrates im vorliegenden Falle, solange nicht behauptet werden kann, dass die Betreffenden durch Erwirkung der Niederlassungsbewilligung am Studienort dort politisches Domizil begründet und dasjenige in den luzernischen Gemeinden verloren hatten. Die Rekurrenten sind aber nicht in der Lage darzutun, dass der Regierungsrat, mit einem solchen Falle durch eine Wahleinsprache befasst, die Stimmrechtsausübung in Luzern gleichwohl als zulässig erklärt habe. Dasselbe gilt für den Fall des in Bern immatrikulierten Studenten Curti, der in einem Urnenkreise der Stadt Luzern zum

Mitglied des Wahlbureaus gewählt worden war. Den Fall des Rechtspraktikanten Dr. Studer aber hat der Regierungsrat seit Einreichung der Beschwerde im gleichen Sinne erledigt wie den vorliegenden, indem er durch Entscheid vom 7. Mai 1927 Dr. Studer infolge Erwirkung der polizeilichen Niederlassung in Luzern entgegen dessen Begehren als hier und nicht in Escholzmatt stimmbe-rechtigt erklärte.»

IV. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

39. Urteil vom 14. Oktober 1927 i. S. Schönholzer gegen Zürich.

Art. 45 Abs. 3 BV. Eine Person fällt, auch wenn sie nur kurze Zeit aus öffentlichen Mitteln unterstützt worden ist, doch dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last, sofern die Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit nicht in bloss vorübergehenden Umständen liegt. Frage der Wiedergewährung des entzogenen Niederlassungsrechtes. Die Vermutung spricht für die Fortdauer der Unterstützungsbedürftigkeit.

A. — Die Rekurrentin, Bürgerin von Wynigen (Bern), wohnte früher in Zürich zusammen mit ihrem ehemaligen Ehemann, Johann Mathys. Im Dezember 1925 verliess sie diesen und führte, mit einem Liebhaber, Johann Ulrich, umherziehend, ein unstätes Leben, wobei sie oft in einer Scheune die Nacht zubrachten. Nachdem sie im März 1926 von der Polizei « wegen Mittel- und Arbeitslosigkeit » aufgegriffen und Ulrich in seinen Heimatkanton nach Schwyz, die Rekurrentin nach Zürich (u. a. in die dermatologische Klinik) gebracht worden war, setzten sie ihr gemeinsames Vagabundenleben bald wieder fort, bis sie am 2. November 1926 wiederum « wegen Bettels und Mittellosigkeit » in Horgen