Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.49/2007 /zga

Urteil vom 3. August 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch
Rechtsanwalt Kaspar Saner,

gegen

Gemeinde Steinhausen, handelnd durch den Gemeinderat, 6312 Steinhausen, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Hans Hagmann,
Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug,
Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer,
Postfach 760, 6301 Zug.

Gegenstand
Wohnsitznahme in Steinhausen,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer,
vom 28. Dezember 2006.

Sachverhalt:
A.
X._____, geboren am 26. September 1973, lebte von August 2003 bis Juni 2005 in der Wohngruppe Talacker in Horgen/ZH, die vom Verein für Sozialpsychiatrie Horgen geführt wird, der sich für psychisch beeinträchtigte Menschen einsetzt. Seit dem 17. Juni 2005 lebt X._____ in Steinhausen/ZG, und zwar in einer Wohngemeinschaft der Stiftung Phoenix für Sozialpsychiatrie im Kanton Zug. Diese Stiftung bietet Menschen nach einer psychischen Erkrankung Hilfe und Unterstützung auf ihrem Lebensweg.
B.
Im Juni 2005 ersuchte die Beiständin von X._____ bei der Gemeindeverwaltung Steinhausen telefonisch um Registrierung der Wohnsitznahme von X._____ in Steinhausen, was die Verwaltung ablehnte. Am 30. Juni 2005 beantragte X._____ persönlich mit dem Heimatschein bei der Einwohnerkontrolle Steinhausen die Anmeldung, was ebenfalls abgelehnt wurde. Mit Beschluss vom 25. August 2005 bestätigte der Gemeinderat Steinhausen diese Ablehnung. X._____ führte dagegen erfolglos Beschwerden beim Regierungsrat und in der Folge beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug.
C.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 6. Februar 2007 an das Bundesgericht beantragt X._____, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 28. Dezember 2006 aufzuheben; überdies sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung zu gewähren. Im Wesentlichen macht er eine Verletzung seiner Niederlassungsfreiheit geltend.

Der Gemeinderat Steinhausen schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Direktion des Innern (für den Regierungsrat) und das Verwaltungsgericht des Kantons Zug stellen den Antrag, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid erging vor dem 1. Januar 2007, d.h. vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110; vgl. AS 2006 1242). Das Verfahren richtet sich daher noch nach dem Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (OG; siehe Art. 132 Abs. 1 BGG).
1.2 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, gegen den im Bund nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 OG). Der Beschwerdeführer ist legitimiert, dieses Rechtsmittel zu ergreifen (vgl. Art. 88 OG), weshalb auf seine fristgerechte Eingabe einzutreten ist.
1.3 Mit der staatsrechtlichen Beschwerde kann grundsätzlich nur die Aufhebung des angefochtenen Hoheitsakts verlangt werden (so genannte kassatorische Natur; vgl. BGE 122 I 351 E. 1f S. 355, mit Hinweisen). Wird die von der Verfassung geforderte Lage jedoch nicht schon mit der Beseitigung des kantonalen Entscheides hergestellt, sondern bedarf es dazu einer positiven Anordnung, kann das Bundesgericht ausnahmsweise über eine blosse Kassation hinausgehen (vgl. BGE 105 Ia 26 E. 1 S. 28 f.). Dabei ist es nicht an den Antrag des Beschwerdeführers gebunden, sondern kann zur Herstellung des verfassungsmässigen Zustandes auch andere Anordnungen treffen (vgl. BGE 108 Ia 165 E. 3a S. 170 f.; zur Niederlassungsbewilligung vgl. BGE 73 I 292 S. 297 sowie das Urteil 2P.115/1998 vom 12. November 1998, E. 1b). Solche Massnahmen sind bei Bedarf sogar dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer in der Sache wie hier nicht mehr als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt (vgl. BGE 73 I 292 S. 293 und 297).
2.
2.1 Der Beschwerdeführer rügt, der angefochtene Entscheid verstosse gegen die Niederlassungsfreiheit nach Art. 24 BV und § 22 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (SR 131.218). Ob die Kantonsverfassung insofern einen weitergehenden Schutz bietet als die Bundesverfassung, erscheint fraglich, kann aber offen bleiben. Jedenfalls kann sich gemäss Art. 24 BV jeder Schweizer an jedem Ort des Landes frei niederlassen. Die Niederlassungsfreiheit gewährleistet damit die Möglichkeit persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz; sie gebietet den Kantonen und Gemeinden, jedem Schweizerbürger die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben, und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes in einen anderen Kanton, eine andere Gemeinde oder ins Ausland zu verhindern oder zu erschweren (BGE 127 I 97 E. 4c S. 101; 108 Ia 248 E. 1 S. 249, mit Hinweisen).
2.2 Art. 24 BV betrifft primär das polizeiliche Domizil. Dieses stimmt trotz gewisser Parallelen weder mit dem zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff nach Art. 23 ff. ZGB noch mit einem der weiteren Spezialdomizile (z.B. dem politischen Wohnsitz im Sinne von Art. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]oder dem Unterstützungswohnsitz gemäss Art. 4 ff. des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG; SR 851]) völlig überein. Immerhin kann die Festlegung des polizeilichen Wohnsitzes die Bestimmung der übrigen Domizile mitbeeinflussen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2P.115/1998 vom 12. November 1998, E. 3c). Je nachdem, in welchem rechtlichen Zusammenhang sich die Frage stellt, haben dementsprechend verschiedene Behörden in unterschiedlichen Verfahren über den Wohnsitz zu entscheiden, wobei sie nicht zwingend gleiche, jedoch meist ähnliche Kriterien anwenden. Auch bei der polizeilichen Niederlassung, die unter gewissen Umständen - im Unterschied zu anderen Domizilen - zur gleichen Zeit an mehreren Orten bestehen kann, ist unerlässlich, dass zum Ort, an welchem der Betroffene sich als niedergelassen betrachten will, Beziehungen von
ausreichender Dauer und Intensität existieren; es müssen gewisse tatsächliche Voraussetzungen dafür gegeben sein. Umgekehrt besteht eine Pflicht, sich am Ort, der sich als Ort der polizeilichen Niederlassung erweist, anzumelden und die diesbezüglichen Formalitäten zu erfüllen (vgl. vorliegend für den Kanton Zug § 57 Abs. 2 des zugerischen Gesetzes vom 4. September 1980 über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesetz]; umfassend zum Ganzen die Urteile 2P.49/2005 vom 10. August 2005, E. 2.3, und 2P.115/1998 vom 12. November 1998, E. 3, mit Hinweisen).
2.3 Ist ein Schweizerbürger an mehreren Orten niedergelassen, so untersteht er einer mehrfachen Melde- und

Ausweispflicht. Ein Ort gilt allerdings als Hauptniederlassung. Zur Wahl eines bestimmten Ortes als polizeiliches Hauptdomizil, allenfalls verbunden mit der Hinterlegung des Heimatscheins, kann jemand, der sich an verschiedenen Orten aufhält, jedoch nur dann angehalten werden, wenn nach den massgeblichen tatsächlichen Verhältnissen eindeutig erkennbar ist, dass die persönlichen Beziehungen zu diesem Ort gegenüber anderen Orten überwiegen und sein Lebensmittelpunkt dort zu vermuten ist; lässt sich dies nicht feststellen, gilt als Ort der hauptsächlichen polizeilichen Niederlassung der Ort, an dem die Niederlassung früher erfolgt ist (Urteil 2P.115/1998 vom 12. November 1998 E. 3c, mit Hinweis). Umgekehrt sind die Behörden des Ortes, der sich nach den anwendbaren Kriterien als Hauptniederlassung ergibt, verpflichtet, die entsprechende Anmeldung entgegenzunehmen, die fragliche Person in die üblichen Register einzutragen und gegebenenfalls ihren Heimatschein zwecks Hinterlegung in Empfang zu nehmen (vgl. Urteil 2P.115/1998 vom 12. November 1998, E. 4; vgl. dazu auch Karl Spühler, Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht
bei Niederlassung und Aufenthalt, in ZBl 93/1992, S. 337 ff., insbes. S. 341 ff.).
2.4 Es kann hier offen bleiben, ob dem Heimatschein heute, nach der Aufhebung der früheren Verordnung vom 22. Dezember 1980 über den Heimatschein (AS 1981 34) durch die neue Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2; vgl. insbes. Art. 99 Abs. 2 Ziff. 1 ZStV), eine andere Bedeutung zukommt als früher. Nach § 10e der zugerischen Vollziehungsverordnung vom 25. November 1992 zum Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts werden allerdings im Kanton Zug Heimatausweise, mit welchen die Gemeinde unter anderem den Wochenaufenthalt oder eine Nebenniederlassung an einem anderen Ort bestätigt, weiterhin aufgrund der hinterlegten Heimatscheine ausgestellt. So oder so ist die Hinterlegung des Heimatscheines jedoch nicht Gültigkeitsvoraussetzung für die Begründung eines polizeilichen Domizils, sondern Folge davon (Urteil des Bundesgerichts 2P.115/1998 vom 12. November 1998, E. 3b).
2.5 Wo sich der Lebensmittelpunkt einer Person befindet, ergibt sich aus verschiedenen tatsächlichen Indizien. Auch im Zusammenhang mit der Verletzung konkreter Grundrechte wie der Niederlassungsfreiheit können entsprechende Sachverhaltsfeststellungen vom Bundesgericht nicht frei überprüft werden. Es greift nur ein, wenn diese Feststellungen auf willkürlicher Beweiswürdigung beruhen oder sonst in einer gegen verfassungsmässige Rechte verstossenden Weise getroffen wurden (Urteil 2P.49/2005 vom 10. August 2005, E. 2.3, und 2P.418/1996 vom 15. April 1997, E. 1d). Frei prüft das Bundesgericht hingegen die Einhaltung des Verfassungsrechts.
3.
3.1 Im angefochtenen Entscheid kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Gemeinde Steinhausen habe nicht gegen die Niederlassungsfreiheit des Beschwerdeführers verstossen, weil ihm das Verbleiben in der Gemeinde nicht verwehrt werde. Die Gemeinde habe den Beschwerdeführer nicht aus ihrem Gebiet weggewiesen, sondern ihm lediglich die zivilrechtliche Wohnsitznahme - durch Hinterlegung des Heimatscheines - gemäss Art. 26 ZGB verweigert. Dies sei zu Recht erfolgt, da keine Niederlassung im Sinne der zivilrechtlichen Wohnsitznahme stattgefunden habe. Zwar war vor den kommunalen und kantonalen Behörden tatsächlich von der zivilrechtlichen Wohnsitznahme des Beschwerdeführers die Rede. Vorliegend ist aber einzig seine polizeiliche Niederlassung strittig, kann doch nur darüber und nicht über das privatrechtliche Domizil auf dem Weg des öffentlich-rechtlichen Verfahrens entschieden werden. Damit stellt sich die Frage der zivilrechtlichen Wohnsitznahme und der Anwendbarkeit von Art. 26 ZGB nicht, sondern es kommt einzig darauf an, wo der Beschwerdeführer für das polizeiliche Domizil seinen Lebensmittelpunkt hat. Bereits vor dem Verwaltungsgericht hat der Beschwerdeführer im Übrigen, unter entsprechender Anweisung der Gemeinde zur verwaltungstechnischen Ausführung, die behördliche Anerkennung der Wohnsitznahme (ausschliessliche Hauptniederlassung)und nicht mehr die zivilrechtliche Wohnsitznahme beantragt.
3.2 Der Beschwerdeführer lebt in einer Wohngemeinschaft, die Menschen nach einer psychischen Erkrankung Hilfe und Unterstützung bietet und wo ein fachlich ausgebildetes Team die Bewohnerinnen und Bewohner regelmässig betreut. Die Wohngemeinschaften der Stiftung Phoenix nehmen psychisch beeinträchtigte Menschen auf, die wegen ihrer Erkrankung nicht allein wohnen können oder wollen. Es handelt sich denn auch bei der fraglichen Wohngemeinschaft nicht um eine eigentliche - geschlossene oder offene - Anstalt mit ganzzeitiger Betreuung, sondern um eine lose Form des Zusammenlebens mit zeitweiliger unterstützender Hilfeleistung.

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, der Beschwerdeführer sei nicht in der Lage, einen eigenständigen Haushalt zu führen und habe die Form des begleiteten Wohnens nicht freiwillig gewählt. Auch wenn ein solches niederschwelliges Betreuungsangebot unter den Heimbegriff des Zuständigkeitsgesetzes fallen kann (vgl.

das Urteil des Bundesgerichts 2A.603/1999 vom 7. Juni 2000 in ZBl 102/2001 S. 331), bedeutet dies jedoch nicht, dass damit ein polizeiliches Domizil am Wohnort ausgeschlossen ist.
3.3 Bereits vor seinem Eintritt in die hier fragliche Wohngemeinschaft lebte der Beschwerdeführer (in der Zeit von August 2003 bis Juni 2005) in einer Wohngruppe und nicht in einer eigentlichen Klinik. Die Gründe für den Übertritt in die neue Wohngemeinschaft sind nicht bekannt und wurden nicht näher abgeklärt. Er wurde aber weder zwangsweise ärztlich noch vormundschaftsrechtlich eingewiesen. Sein Lebensmittelpunkt befindet sich heute klarerweise in Steinhausen. Mehrfache Niederlassungen erscheinen nur dort sinnvoll, wo die betreffende Person auch ihr Leben an zwei Orten verbringt, etwa zu Arbeitszwecken einerseits und zur Pflege des Familienlebens andererseits, oder wo trotz vorwiegenden Aufenthalts an einem bestimmten Ort so enge (etwa familiäre) Beziehungen zu einem anderen Ort bestehen bleiben, dass weiterhin von einem zweiten Lebenszentrum auszugehen ist, wie dies etwa bei Internatsaufenthalten oder allenfalls bei entmündigten Personen im Verhältnis zur Vormundschaftsbehörde der Fall sein kann. Der Beschwerdeführer unterhält aber keine solchen Beziehungen zu anderen Orten, insbesondere nicht zu seinen früheren Wohnorten. Mit einer Rückkehr ist in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Dass der Aufenthalt in der Wohngemeinschaft
zeitlich begrenzt sein kann, steht dem nicht entgegen. Das Erfordernis der Absicht des dauernden Verweilens bedeutet nicht, dass nie mehr ein Wohnortswechsel stattfinden soll. Auch wer sich nur (fix oder auf Zusehen hin) für ein paar Monate an einem neuen Ort niederlässt, erwirbt dort polizeiliches Domizil (vgl. Spühler, a.a.O., S. 342 f.). Überdies erscheint nicht ausgeschlossen, dass der Aufenthalt in der fraglichen Wohngemeinschaft längere Zeit dauern kann. Der Beschwerdeführer ist zwar verbeiständet, aber für die Frage der Wohnsitznahme durchaus urteilsfähig und nicht zwingend auf seine Beiständin angewiesen. Unabhängig von der Frage des zivilrechtlichen Wohnsitzes ist daher davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer seinen Lebensmittelpunkt und damit auch seine polizeiliche Niederlassung ausschliesslich in Steinhausen hat (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 2P.115/1998 vom 12. November 1998, E. 4a).
3.4 Der angefochtene Entscheid, mit dem dem Beschwerdeführer die Anerkennung der Niederlassung in Steinhausen verweigert wird, verletzt somit dessen Niederlassungsfreiheit. Die staatsrechtliche Beschwerde ist bereits aus diesem Grunde gutzuheissen, womit es sich erübrigt, die weiteren Rügen des Beschwerdeführers zu prüfen.
4.
Als Folge der Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde ist der angefochtene Entscheid aufzuheben, und die Gemeinde Steinhausen ist anzuweisen, den Beschwerdeführer per 30. Juni 2005 polizeilich als Niedergelassenen zu behandeln. Das heisst insbesondere, dass sie ihn in ihre Register aufzunehmen hat, die von der polizeilichen Anmeldung abhängen, und, falls sie dies bei anderen niedergelassenen Schweizern üblicherweise auch tut, seinen Heimatschein entgegennehmen muss.
Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Hingegen hat die Gemeinde Steinhausen den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 OG). Dementsprechend kann das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung als gegenstandslos abgeschrieben werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, vom 28. Dezember 2006 wird aufgehoben.
2.
Die Gemeinde Steinhausen wird angewiesen, den Beschwerdeführer per 30. Juni 2005 polizeilich als Niedergelassenen zu behandeln.
3.
Es werden keine Kosten erhoben.
4.
Die Gemeinde Steinhausen hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
5.
Das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird als gegenstandslos abgeschrieben.

6.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Steinhausen sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. August 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: