Urteilskopf

109 Ia 41

9. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. April 1983 i.S. Einwohnergemeinde Grenchen, Eduard Rothen und Mitbeteiligte gegen Irène Affolter-Fringeli und Regierungsrat des Kantons Solothurn (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG. Gemeindeautonomie. BG über die politischen Rechte vom 17.12.1976; V über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978. Streichung einer Person aus dem Stimmregister einer Gemeinde. Wohnsitz.

1. Staatsrechtliche oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 1)?

2. Die solothurnischen Gemeinden sind auf dem Gebiete des Wahl- und Abstimmungsrechtes im allgemeinen nicht autonom (E. 2c, d).

3. Legitimation der stimmberechtigten Einwohner dieser Gemeinde zur Stimmrechtsbeschwerde bejaht (E. 3a).

4. Politischer Wohnsitz der Ehefrau: Ehefrauen, denen das Recht getrennt zu leben im Sinne des Art. 170 ZGB nicht zusteht, können keinen politischen Wohnsitz haben, der sich vom zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB unterscheidet (E. 4, 5).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ. Autonomie communale. LF sur les droits politiques du 17.12.1976; O sur les droits politiques du 24.5.1978. Radiation d'une personne du registre des électeurs d'une commune. Domicile.

1. Recours de droit public ou de droit administratif (consid. 1)?

2. Les communes soleuroises ne jouissent en général d'aucune autonomie en matière de droit de vote (consid. 2c, d).

3. Les habitants de la commune de Granges, inscrits au rôle des électeurs, ont qualité pour former un recours pour violation du droit de vote (consid. 3a).

4. Domicile politique de l'épouse: les femmes mariées, non autorisées à vivre séparées au sens de l'art. 170 CC, ne peuvent avoir un domicile politique différent du domicile civil selon l'art. 25 al. 1 CC (consid. 4, 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG. Autonomia comunale. LF sui diritti politici, del 17 dicembre 1976; O sui diritti politici, del 24 maggio 1978. Radiazione dal catalogo elettorale di un comune. Domicilio.

1. Ricorso di diritto pubblico o di diritto amministrativo (consid. 1)?

2. I comuni del Cantone di Soletta non godono, in generale, d'alcuna autonomia in materia di diritto di voto (consid. 2c, d).

3. Gli abitanti iscritti nel catalogo elettorale di tali comuni sono legittimati a proporre ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di voto (consid. 3a).

4. Domicilio politico della moglie: le donne coniugate non autorizzate a vivere separatamente ai sensi dell'art. 170 CC, non possono avere un domicilio politico diverso dal domicilio civile secondo l'art. 25 cpv. 1 CC (con-

sid. 4, 5).

Sachverhalt ab Seite 42

BGE 109 Ia 41 S. 42

Am 14. Juni 1981 wurde Fräulein Irène Fringeli zum Mitglied des Gemeinderates ihrer Wohnsitzgemeinde Grenchen gewählt. Am 13. Juli 1981 schrieb Fräulein Fringeli an das Ammannamt der Einwohnergemeinde Grenchen, dass sie sich am 23. Juli 1981 mit dem in Biel wohnhaften und berufstätigen Kurt Affolter vermähle. Damit nehme sie gesetzlich den zivilrechtlichen Wohnsitz Biel an. Wollte man auf ihren dannzumaligen Wohnsitz abstellen, würde ihr die Wählbarkeitsvoraussetzung als Gemeinderat fehlen, was ein Ausscheiden aus dem Gemeinderat Grenchen bedeuten würde. Als Co-Leiterin des Jugendzentrums Grenchen sei sie auf ein Domizil in Grenchen angewiesen. Sie werde deshalb ab 23. Juli 1981 in Grenchen an der bisherigen Wohnadresse Aufenthalt begründen. Ihr politisches Domizil werde sie weiterhin in Grenchen behalten. Gegenüber der Stadt Biel habe sie den Verzicht auf die Ausübung der politischen Rechte am Wohnort zugunsten des Aufenthaltsortes erklärt. Die Gemeinderatskommission beschloss am 4. September 1981, Frau Affolter durch den Stimmregisterführer im Stimmregister der Einwohnergemeinde Grenchen streichen zu lassen und ihr den Rücktritt vom Amt einer Gemeinderätin nahezulegen. Hinsichtlich des Stimmregisters erliess der Stimmregisterführer am 9. September 1981 eine entsprechende Verfügung. Eine von Frau Affolter gegen diesen Entscheid beim Regierungsrat des Kantons Solothurn erhobene Beschwerde hiess der Regierungsrat gut und erklärte Frau Affolter als in der Einwohnergemeinde Grenchen stimmberechtigt. Die Einwohnergemeinde Grenchen sowie neun in Grenchen wohnhafte Personen, darunter der Stadtammann, erhoben am 5. November 1982 gegen den Regierungsratsentscheid

BGE 109 Ia 41 S. 43

staatsrechtliche Beschwerde. Die Gemeinde macht Verletzung ihrer Autonomie geltend; die übrigen Beschwerdeführer rügen in erster Linie eine Verletzung ihres Stimmrechts. Das Bundesgericht weist die Beschwerde der Einwohnergemeinde Grenchen ab und heisst diejenigen der Stimmberechtigten gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. b) Zunächst ist darüber zu befinden, ob es sich bei der vorliegenden Beschwerde um eine staatsrechtliche oder um eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde handle. Die Fragen nach der Rechtzeitigkeit der Beschwerdeerhebung und nach der Legitimation der Beschwerdeführer hängen massgebend hiervon ab. c) Gemäss Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht "Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen auf Grund sämtlicher einschlägiger Bestimmungen des kantonalen Verfassungsrechts und des Bundesrechtes". Der Grundsatz der absoluten Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 2 OG gilt für die Stimmrechtsbeschwerde nicht. Diese wäre somit nur dann ausgeschlossen, wenn durch ein Spezialgesetz ein anderer Weg zur Anfechtung einer kantonalen Ver-

fügung der vorliegenden Art vorgesehen wäre. Die Beschwerdegegnerin Frau Affolter vertritt den Standpunkt, dies treffe zu, indem gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig sei und demnach auch als einziger Rechtsbehelf in Betracht falle. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hält demgegenüber in Übereinstimmung mit den Beschwerdeführern dafür, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde falle hier ausser Betracht. d) Das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 regelt nach seinem Art. 1 "das Recht, an den Nationalratswahlen und an eidgenössischen Abstimmungen teilzunehmen sowie eidgenössische Referenden und Volksinitiativen zu unterzeichnen". Es bezieht sich somit nicht auf das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten und demgemäss auch nicht auf die Frage der Wählbarkeit in kantonalen oder Gemeindebehörden. Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates betrifft nicht eine eidgenössische Wahl oder Abstimmung, sondern die Streichung einer Person aus dem Stimmregister einer solothurnischen Gemeinde. Das erwähnte Bundesgesetz enthält

zwar auch eine Bestimmung über das Stimmregister (Art. 4), doch ergibt sich aus der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1975 klar, dass bei Erlass des Gesetzes nicht die Meinung bestand, dieses Register sei nach einheitlichen, eidgenössischen Grundsätzen zu führen. Der Bundesrat hat vielmehr ausgeführt, jede Gemeinde habe ein Stimmregister für Gemeinde-, kantonale und eidgenössische Urnengänge zu führen, das auch nach dem kantonalen und kommunalen Abstimmungsrecht auszurichten sei. Einheitliche Vorschriften hätten zur Folge, dass das Register doppelt geführt werden müsste, was für die Gemeinden eine zu grosse Mehrarbeit darstellen würde (BBl 1975 I/2, S. 1329/1330). Im übrigen beweist auch der Umstand, dass das Frauenstimmrecht in den Kantonen und Gemeinden nur sukzessive eingeführt wurde und in einem Landsgemeindekanton noch heute nicht besteht, dass von einer einheitlichen, bundesrechtlichen Regelung des Stimm- und Wahlrechtes in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten nicht die Rede sein kann. Demnach ist klar, dass die vorliegende Beschwerde Fragen des kantonalen Stimmrechts betrifft. Dass der politische Wohnsitz, wie noch darzulegen sein wird, nach bundesrechtlichen Gesichtspunkten zu bestimmen ist, ändert hieran nichts. Es handelt sich dabei lediglich um eine Vorfrage für den Entscheid über die Eintragung in das Stimmregister, wenn auch anzuerkennen ist, dass dieser Vorfrage massgebende Bedeutung zukommt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kommt mithin nicht in Betracht, und die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich grundsätzlich als zulässig. e) Die staatsrechtliche Beschwerde der Einwohnergemeinde Grenchen und die entsprechenden Beschwerden von neun Einzelpersonen sind getrennt zu erörtern, da die Rechtsgrundlagen für das Eintreten und auch für die materielle Beurteilung sich nicht decken.

2. a) Die Einwohnergemeinde Grenchen beruft sich zur Begründung ihrer Legitimation auf die Gemeindeautonomie. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist eine Gemeinde dann legitimiert, den Entscheid einer kantonalen Behörde mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten, wenn sie durch diesen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird. Dies trifft hier zu. Ob die Gemeinde im betreffenden Bereich auch tatsächlich autonom sei, ist keine Frage der Legitimation, sondern eine solche der materiellen Beurteilung (BGE 108 Ia 84 E. 1a; BGE 107 Ia 178 E. 1a).

b) Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 108 Ia 86 E. 2 mit Hinweisen). Ist diese Voraussetzung gegeben, so kann die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde beanstanden, die kantonale Behörde habe im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschritten, oder sie sei bei der Anwendung der kommunalen,

kantonalen oder bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, in Willkür verfallen. Steht eine spezielle Bestimmung des Verfassungsrechts in Frage, so kann verlangt werden, dass die kantonale Behörde diese nicht unrichtig anwende oder auslege (BGE 106 Ia 208 E. 3a, BGE 104 Ia 44 E. 1, 126 E. 2b, 138 E. 3a mit Hinweisen). c) Die Einwohnergemeinde Grenchen glaubt, sie sei auf dem Gebiete des Wahl- und Abstimmungsrechtes deshalb autonom, weil das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 2. März 1980 (WahlG) den Gemeinden Teile der Materie zur Regelung überlassen und damit eine erhebliche Entscheidungsfreiheit eingeräumt habe. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn und Frau Irène Affolter stellen dies in Abrede. Wahl- und Abstimmungsvorschriften sind formeller Natur. Es liegt in der Natur der Sache, dass sie innerhalb eines Kantons weitgehend einheitlich geregelt sein müssen. Das Bundesgericht hat denn auch in zwei Urteilen, welche den Kanton Zürich betrafen, dargelegt, dessen Abstimmungsrecht sei geradezu ein Beispiel für eine vom kantonalen Gesetzgeber abschliessend geregelte Materie; von einer relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit könne hier keine Rede sein (BGE 103 Ia 320 ff. und 489). Eine Ausnahme gilt für Inhalt und Form der Botschaft (auch Weisung oder Beleuchtender Bericht genannt) zu kommunalen Abstimmungsvorlagen. Hier ist die Freiheit der Gestaltung in der Regel so erheblich, dass die Autonomie der Gemeinden zu bejahen sein wird (Urteil vom 23. Februar 1983 i.S. Stadt Uster, E. 3b). d) Im vorliegenden Falle geht es nicht um eine Abstimmungsbotschaft. Die Einwohnergemeinde beruft sich jedoch auf die §§ 11, 18 und 34 WahlG, um darzutun, dass die solothurnischen Gemeinden im Wahl- und Abstimmungsrecht über eine erhebliche Gestaltungsfreiheit verfügen. Zu Unrecht. Alle drei angeführten Bestimmungen betreffen Fragen von untergeordneter Bedeutung. So bestimmt die Gemeinde nach § 11, zu welchen Stunden das Stimmregister

den Bürgern zur Einsicht offen stehe; sie kann nach § 18 die Anzahl der Mitglieder des Wahlbüros über das gesetzliche Minimum hinaus erhöhen, und es steht ihr schliesslich nach § 34 die Möglichkeit zu, Stimmrechtsausweise einzuführen. Es geht hier um Nebenpunkte rein organisatorischer Natur, so dass aus der gesetzlichen Regelung nicht abgeleitet werden kann, die solothurnischen Gemeinden seien auf dem Gebiete des Wahl- und Abstimmungsrechtes autonom. Auf die Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte kann sich eine Gemeinde in selbständiger Form nicht berufen (BGE 104 Ia 127; BGE 103 Ia 195 E. 4a). Somit erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde der Einwohnergemeinde Grenchen als unbegründet und sie ist abzuweisen.

3. a) Die übrigen neun Beschwerdeführer sind durchwegs stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde Grenchen. Sie bezeichnen ihre staatsrechtliche Beschwerde ausdrücklich als Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG. Ihre Beschwerdelegitimation versteht sich indessen nicht von selbst, da ihr persönliches Stimm- und Wahlrecht durch den angefochtenen Entscheid nicht direkt berührt wird. Indessen machen sie geltend, sie seien als Stimmberechtigte insofern in ihren Rechten betroffen, als sie Anspruch darauf hätten, dass das verfassungsmässige Staatsorgan "Volk", d.h. die Aktivbürgerschaft, richtig zusammengesetzt sei. Während Frau Affolter die Richtigkeit dieser Betrachtungsweise in Frage stellt, stimmt ihr der Regierungsrat des Kantons Solothurn in der Vernehmlassung ausdrücklich zu. Das Bundesgericht hat in BGE 53 I 123 in Übereinstimmung mit der früheren Praxis des Bundesrates erkannt, jeder Stimmberechtigte habe Anspruch auf Ausschluss eines Nichtstimmberechtigten von der Stimmabgabe. Dieser Anspruch könne bereits gegenüber der Zuerkennung des Stimmrechts selbst durch Aufnahme oder Belassung des Betreffenden im Stimmregister und nicht bloss anlässlich eines Wahl- oder Abstimmungsverfahrens geltend gemacht werden; denn das Recht der Stimmberechtigten auf Stimmabgabe unter Ausschluss Nichtberechtigter werde schon durch die Zulassungsverfügung und nicht erst durch die Ausübung des Stimmrechtes verletzt. Es besteht kein Grund, heute von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Sie erweist sich als zweckmässig, müsste doch sonst bei jeder einzelnen Wahl oder Abstimmung mit einer Beschwerde gerechnet werden. Hinzu kommt, dass sich die Belassung oder Streichung der Beschwerdegegnerin Frau Affolter im vorliegenden Fall auch auf die Besetzung einer Gemeindebehörde

(Gemeinderat) auswirkt. Auf die Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführer 2-10 ist daher einzutreten. b) Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Die Feststellung des Sachverhaltes durch die kantonalen Behörden überprüft das Bundesgericht dagegen nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür (BGE 108 Ia 39 E. 2; 104 Ia 238 E. 2a, 429 E. 1b mit Verweisungen). Ohne Bedeutung ist im vorliegenden Fall der Grundsatz, wonach sich das Bundesgericht in ausgesprochenen Zweifelsfällen der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auslegung anschliesse; denn als solche oberste Behörde gelten nach ständiger Praxis nur das Parlament und das Volk (BGE 106 Ia 23 E. 1; BGE 90 I 239 E. 3 mit Verweisungen). c) Die Beschwerdeführer haben neben einer Verletzung ihres Stimmrechtes in der Beschwerdeschrift noch weitere verfassungsmässige Rechte als verletzt bezeichnet. Die Frage, ob sie hierzu legitimiert seien, kann dahingestellt bleiben, da sich diese Rügen ohne weiteres als unbegründet erweisen. aa) Der angerufene Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes bedeutet, dass die Kantone in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, nicht zur Rechtssetzung befugt sind (BGE 106 Ib 58 mit Verweisungen). Im vorliegenden Falle ist bereits dargelegt worden, dass das Bundesgesetz über die politischen Rechte die das Stimmregister betreffenden Fragen nicht abschliessend geregelt hat. Eine Auslegung von Bundesrecht, mit der die Beschwerdeführer nicht einverstanden sind, kann nicht unter dem Gesichtswinkel von Art. 2 Üb.Best. BV gerügt werden. bb) Von einer Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung kann keine Rede sein. Die Beschwerdeführer machen selbst nicht geltend, der Regierungsrat des Kantons Solothurn habe einen Entscheid getroffen, der einer anderen Behörde zugestanden hätte. cc) Gerügt wird weiter eine formelle Rechtsverweigerung, die darin bestehen soll, dass der Regierungsrat eine Bestätigung der Steuerverwaltung Biel, wonach sich Frau Affolter "die ganze Woche über" in Biel aufhalte, nicht berücksichtigt habe. Es wird zu zeigen sein, dass es hierauf für den Entscheid über die Stimmberechtigung in Grenchen nicht ankommt. Bemerkt sei nur, dass die

Anrufung dieses Aktenstücks im vorliegenden Verfahren kaum auf einer Verletzung des Amtsgeheimnisses durch eine der beiden beteiligten Steuerbehörden beruhen dürfte. Der Wohnsitz der Eheleute Affolter interessiert sowohl die politischen als auch die Steuerbehörden, und es erscheint als naheliegend und allgemeiner Übung entsprechend, dass die beidseitigen Feststellungen ausgetauscht werden. Da das kurze Schreiben keinerlei Angaben über die finanziellen Verhältnisse der Betroffenen enthält, kann von einem Eingriff in ein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse wohl nicht gesprochen werden.

4. a) In der Sache hat der Regierungsrat nach einlässlicher Anhörung von Frau Affolter festgestellt, diese habe "als Wochenaufenthalterin in Verbindung mit den der faktischen Trennung nahekommenden Umstände in Grenchen politischen Wohnsitz". Er geht dabei zwar zunächst auf die Bestimmungen des kantonalen Wahlgesetzes ein, gelangt jedoch zum Schlusse, es komme der Umschreibung des politischen Wohnsitzbegriffes in der kantonalen Gesetzgebung keine selbständige Bedeutung zu; dieser stimme vielmehr unter dem Vorbehalt von Ausnahmen mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz überein. Diese Betrachtungsweise ist unangefochten geblieben. Die Beschwerdeführer rügen vielmehr, dass der Regierungsrat zum Schlusse gelangt sei, Frau Affolter habe - im Gegensatz zu ihrem Ehemann - ihren politischen Wohnsitz in Grenchen. b) Der Regierungsrat hat grosses

Gewicht auf die persönlichen und beruflichen Verhältnisse von Frau Affolter gelegt. Diese können aber nicht im Vordergrund stehen. Der Ehemann Kurt Affolter wohnt unbestrittenermassen in Biel. Er hat sich am Verfahren nicht persönlich beteiligt und einen politischen Wohnsitz in Grenchen nie in Anspruch genommen. Bei dieser Sachlage sind die Rechtsfragen entscheidend, ob sich der politische Wohnsitz mit dem zivilrechtlichen decke und unter welchen Verhältnissen eine Ehefrau einen selbständigen politischen Wohnsitz haben könne. c) Der Regierungsrat gelangt im angefochtenen Entscheid zum Schlusse, das eidgenössische, kantonale und kommunale Stimmrecht seien in der gleichen Einwohnergemeinde auszuüben; ferner sei davon auszugehen, dass der politische Wohnsitz unter Vorbehalt bestimmter Ausnahmen mit dem zivilrechtlichen übereinstimme. Diese Feststellungen sind unangefochten geblieben; sie entsprechen auch der Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGE 91 I 9 mit Verweisungen). Ebenso unangefochten ist die Feststellung

des angefochtenen Entscheides, wonach die Ehefrau nach Art. 25 ZGB den Wohnsitz des Ehemannes teilt, sofern dieser Wohnsitz nicht unbekannt ist oder der Ehefrau das Recht zusteht, getrennt zu leben. Da sie somit nicht einen selbständigen, sondern einen abgeleiteten Wohnsitz hat (Komm. BUCHER, N. 4 der Vorbemerkungen zu Art. 23 ZGB; GROSSEN, Das Recht der Einzelpersonen, in: Schweizerisches Privatrecht Bd. II, S. 347), war somit nicht festzustellen, wo sich ihr persönlicher Lebensmittelpunkt im Sinne von Art. 23 Abs. 1 ZGB befinde, sondern wie es sich damit hinsichtlich ihres Ehemannes verhalte. Dieser wohnt aber, wie bereits dargelegt, unbestrittenermassen in Biel. Biel hat somit von Gesetzes wegen auch als Wohnsitz der Ehefrau zu gelten, wenn nicht die Voraussetzungen für eine Ausnahme im Sinne von Art. 25 Abs. 2 ZGB gegeben sind. Da der Wohnsitz des Ehemannes bekannt ist, kann es nur darum gehen, ob die Ehefrau berechtigt sei, getrennt zu leben. d) Hinsichtlich dieser Frage bedurfte es keiner einlässlichen Abklärung; denn Frau Affolter hat nie geltend gemacht, sie lebe von ihrem Ehemann getrennt, und weder ihre Ausführungen in der Beschwerde an den Regierungsrat noch diejenigen anlässlich ihrer Befragung durch den Sachbearbeiter dieser Behörde lassen die geringsten Zweifel daran aufkommen, dass sie mit ihrem Ehemann eine ungetrennte Ehe führt, aus der denn auch in der Zwischenzeit ein Kind hervorgegangen ist. Weitere Ausführungen in dieser Hinsicht erübrigen sich. Es scheint, dass der Regierungsrat zwei Dinge nicht mit der nötigen Klarheit auseinandergehalten hat: die Eheleute Affolter leben nicht, unter "der faktischen Trennung nahekommenden Umständen", sondern sie führen ihr intaktes Eheleben abwechselnd an zwei Orten, nämlich teils in Biel und teils in Grenchen. Nicht nur kann von einem Recht von Frau Affolter, im Sinne der Art. 25 Abs. 2 und 170 ZGB einen eigenen Wohnsitz zu haben (zunächst im zivilrechtlichen Sinne verstanden), keine Rede sein; sie nimmt ein solches Recht auch gar nicht in Anspruch. e) Frau Affolter hat sich dagegen gewendet, dass ihr ein Wohnsitz aufgenötigt werde, den sie nicht wünsche. Anlässlich der bereits erwähnten Befragung hat sie erklärt, es gehe um die Problematik, "ob der Ehemann seine Frau an seinen ehelichen Wohnsitz zwingen kann". Es ist ohne weiteres anzuerkennen, dass hierin ein echtes Problem liegt; doch hat der Gesetzgeber dieses bei Erlass des ZGB für einmal gelöst. Neue, der heutigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stellung der Ehefrau vielleicht besser entsprechende

Lösungen stehen zwar für eine im Gange befindliche Revision des schweizerischen Eherechtes zur Diskussion; doch kann der Richter dem Gesetzgeber nicht vorgreifen. Eine Vereinbarung über das Getrenntleben vermag nach der bundesgerichtlichen Praxis einen selbständigen Wohnsitz der Ehefrau dann nicht zu begründen, wenn nicht zugleich die Voraussetzungen gemäss Art. 170 ZGB erfüllt sind (BGE 83 II 497 E. 3 mit Verweisungen). Zwar wird diese Rechtsprechung in der neueren Literatur zum Teil als zu streng kritisiert (BUCHER, a.a.O., N.

30 ff. zu Art. 25 ZGB). Indessen besteht hier kein Anlass, diese Frage näher zu untersuchen, da, wie dargetan, im Falle Affolter von einem Getrenntleben schon rein tatsächlich nicht gesprochen werden kann.

5. a) ... Zu prüfen bleibt somit einzig, ob der politische Wohnsitz von Frau Affolter vom zivilrechtlichen verschieden sein könne. b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes aus der Periode zwischen dem Inkrafttreten des ZGB und demjenigen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wird der Begriff des politischen Wohnsitzes als ein solcher des Bundesrechtes betrachtet, und es wurde stets angenommen, er decke sich - von einzelnen Ausnahmen abgesehen - mit demjenigen des zivilrechtlichen Wohnsitzes (BGE 91 I 9 und BGE 53 I 279 mit Verweisungen). Die Lehre hat diese Auffassung einhellig gebilligt (AUBERT, Droit constitutionnel suisse, Bd. II, N. 1095; BURCKHARDT, Kommentar der Bundesverfassung, 3. Auflage, S. 366; FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 438/439; GIACOMETTI, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 213). Die Ausnahmen betrafen durchwegs Fälle von Personen mit selbständigem Wohnsitz. Es ging etwa um Studierende, um Polizeibeamte oder um Angestellte, die sich während längerer Zeit an einem Ort aufhalten müssen, an dem sie nicht dauernd zu bleiben beabsichtigen, der sich also vom Wohnsitz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 ZGB unterscheidet. Hier wurde entsprechend dem Zweck der Normen über den politischen Wohnsitz eine Abweichung vom Wohnsitz gemäss Zivilrecht anerkannt (vgl. dazu BURCKHARDT, a.a.O., S. 365-370). Niemals wurde dagegen eine Ausnahme vom einheitlichen Wohnsitz der Ehegatten zugelassen, sofern nicht die Voraussetzungen des Getrenntlebens im Sinne von Art. 170 ZGB erfüllt waren. c) Der Regierungsrat des Kantons scheint der Auffassung zu sein, die Rechtslage habe sich durch das Inkrafttreten des Bundesgesetzes

über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 und der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 entscheidend verändert. Massgebend sind folgende Bestimmungen:
Bundesgesetz über die politischen Rechte
"Art. 3 Politischer Wohnsitz.
Die Stimmabgabe erfolgt am politischen Wohnsitz, nämlich in der Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist. Wer statt des Heimatscheines einen andern Ausweis (Heimatausweis, Interimsschein usw.) hinterlegt, erwirbt nur politischen Wohnsitz, wenn er nachweist, dass er am Ort, wo der Heimatschein liegt, im Stimmregister nicht eingetragen ist." Verordnung über die politischen Rechte
"Art. 1 Politischer Wohnsitz.
Einen politischen Wohnsitz, der nicht dem zivilrechtlichen entspricht, können insbesondere haben: a) Bevormundete;
b) Wochenaufenthalter, namentlich Studenten;
c) Ehefrauen, die ohne richterliche Anordnung von ihrem Gatten getrennt leben." Der Regierungsrat hält dafür, aus Art. 1 lit. c der Verordnung könne nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass eine Ehefrau, die nicht faktisch von ihrem Ehemann getrennt lebe, keinen eigenen politischen Wohnsitz haben könne; Art. 1 lit. c der Verordnung regle nur den Hauptfall; daneben könne die Ehefrau auch Wochenaufenthalterin sein. Er kombiniert somit die Ausnahmebestimmungen von Art. 1 lit. b und lit. c. Indessen ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes, dass nicht die Absicht bestand, der nicht getrennt lebenden Ehefrau das Recht auf einen selbständigen politischen Wohnsitz zuzugestehen. In der Botschaft des Bundesrates wird ausgeführt: "Die zivilrechtliche Wohnsitzdefinition nach ZGB genügt aber für bestimmte Fälle von Stimmberechtigten wie beispielsweise getrennt lebende Ehefrauen, Wochenaufenthalter, Studierende usw. nicht." ... "Eine Sonderregelung ist für getrennt lebende Ehegatten erforderlich, da sonst die getrennt lebende Ehefrau mit tatsächlichem Wohnsitz in einer anderen Gemeinde das Stimmrecht nicht ausüben könnte" (BBl 1975 I/2, S. 1328/1329). Daraus ergibt sich mit aller Klarheit, dass das Problem des politischen Wohnsitzes der Ehefrau nicht übersehen worden ist; es wurde so gelöst, dass sich für die von ihrem Ehegatten getrennt lebende Ehefrau bei der

Ausübung des Stimmrechts an ihrem neuen und selbständigen Wohnsitz keine technischen Schwierigkeiten ergeben sollten (vgl. auch MARIE-LOUISE BAUMANN-BRUCKNER, Stimmrecht und Volksabstimmungen, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Referate des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977 an der Hochschule St. Gallen, S. 43/44). Daran, dass der Ausdruck "getrennt lebende Ehefrau" im Sinne von Art. 170 ZGB zu verstehen ist, kann kein ernstlicher Zweifel bestehen; andernfalls wäre dies im Gesetz oder zum mindesten in der Botschaft zum Ausdruck gekommen. Die eidgenössischen Räte haben den Entwurf des Bundesrates zu Art. 3 des Gesetzes unverändert angenommen; die Frage des politischen Wohnsitzes der Ehefrau wurde nicht diskutiert. Bei dieser Sachlage steht fest, dass der Bundesgesetzgeber für den politischen Wohnsitz der Ehefrau keine Sonderregelung getroffen hat, sondern den abgeleiteten Wohnsitz gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB als massgebend betrachtet, wenn kein Fall der Berechtigung zum Getrenntleben im Sinne von Art. 170 ZGB vorliegt. Die Ausführungsverordnung zu einem Bundesgesetz kann nach allgemein anerkannter Lehre nicht über das Gesetz hinausgehen. Entgegen der Meinung des Regierungsrates drängt sich daher der Umkehrschluss aus Art. 1 lit. c der Verordnung über die politischen Rechte auf: Ehefrauen, denen das Recht, getrennt zu leben, im Sinne des ZGB nicht zusteht, können keinen politischen Wohnsitz haben, der sich vom zivilrechtlichen unterscheidet; die Bestimmung über die Wochenaufenthalter (Art. 1 lit. b VO) bezieht sich nur auf Personen mit selbständigem Wohnsitz. Eine Kombination der beiden Vorschriften ist jedenfalls in Fällen der vorliegenden Art ausgeschlossen; sie läuft im Ergebnis auf eine Vorwegnahme hängiger rechtspolitischer Postulate hinaus. d) Der Regierungsrat verweist im angefochtenen Entscheid - allerdings nur beiläufig - auch auf zwei Bestimmungen des kantonalen Rechtes, nämlich auf die §§ 4 und 5 der Vollzugsverordnung vom 27. Juni 1980 zum Wahlgesetz. Selbst wenn entgegen den vorstehenden Ausführungen angenommen würde, den Kantonen stehe hinsichtlich der Bestimmung des politischen Wohnsitzes für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen eine eigene Kompetenz zu, so ergäbe sich aus den angeführten Vorschriften nichts, das für die Zulassung eines selbständigen Wohnsitzes der nicht getrennt lebenden Ehefrau spräche. Es genügt, auf den Wortlaut dieser Bestimmungen zu verweisen, der hier nicht wiedergegeben zu werden braucht.