

S. 82 / Nr. 13 Niederlassungsfreiheit (d)

BGE 60 I 82

13. Urteil vom 25. Mai 1934 i. S. Hersberger gegen Basel-Landschaft.

Regeste:

Art. 45 BV garantiert die Freiheit der Niederlassung und des Aufenthalts nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern auch innerhalb eines Kantons von Gemeinde zu Gemeinde (Erw. 2).

Wegen dauernder Unterstützungsbedürftigkeit darf die Niederlassung nur in Kantonen mit örtlicher Armenpflege und nur den Kantonsbürgern verweigert werden. Geltung dieser Einschränkung der Niederlassungsfreiheit auch für Kantonsbürger, die aus dem Ausland oder einem andern Kanton kommen (Erw. 3 und 4).

Die Kantone können auf die Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit verzichten. Wird ein solcher Verzicht in einem konkreten Falle nicht beachtet, so verstösst das nicht gegen Art. 45 BV, sondern allenfalls gegen die kantonale Verfassung oder die Garantie der Rechtsgleichheit (Erw. 4).

Seite: 83

Baselland ist ein Kanton mit örtlicher Armenpflege (Erw. 5).

Man kann ohne Willkür annehmen, dass er auf die Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinn des Art. 45 Abs. 4 BV nicht verzichtet habe (Erw. 6).

Dauernde Unterstützungsbedürftigkeit, die die Verweigerung der Niederlassung nach Art. 45 Abs. 4 BV rechtfertigt (Erw. 7).

A. - Mit Beschluss vom 22. August 1933 entzog der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dem Ferdinand Hersberger von Seltisberg (Kanton Baselland) gestützt auf Art. 45 Abs. 3 und 5 der Bundesverfassung die Niederlassung wegen Verarmung und machte hievon dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit einem Schreiben vom 23. August 1933 Mitteilung, in dem unter anderem folgendes ausgeführt wird:

«Der ledige Hilfsarbeiter Ferdinand Hersberger ... ist in Basel seit 19. April 1920 polizeilich angemeldet. Infolge seiner Arbeitslosigkeit musste er seit November 1932 zum Lebensunterhalt und für den Mietzins mit 3 Fr. 50 Cts. pro Tag unterstützt werden. Der Wohn- und Heimatkanton übernahm je zur Hälfte diese Kosten.... Bei der staatlichen Arbeitslosenkasse ist Hersberger ausgesteuert; innert 4 Jahren hat ihm diese Stelle total 971 Fr. 50 Cts. ausbezahlt.... Infolge seiner fortgesetzten Liederlichkeit sah sich die Allgemeine Armenpflege Basel veranlasst, die wohnörtliche Beihilfe für die Zukunft zu verweigern und die Heimatbehörde zu ersuchen, die weitere Unterstützung ganz auf sich zu nehmen oder den Hersberger heimschaffen zu lassen. Mit Schreiben vom 31. Juli a. c. lehnt die Heimatgemeinde jede weitere Unterstützung ab und teilt mit, sie gewärtige die Heimschaffung des weiterhin unterstützungsbedürftigen Petenten.»

Mit Schreiben vom 29. August 1933 erklärte sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit der Heimschaffung des Ferdinand Hersberger einverstanden und ersuchte den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, den Ausgewiesenen dem kantonalen Armensekretariat in Liestal zuzuführen. Diese Zuführung erfolgte dann aber nicht. Hersberger begab sich in den Kanton Baselland

Seite: 84

nach Allschwil und stellte beim dortigen Gemeinderat das Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Der Gemeinderat wies dieses Gesuch ab und forderte den Gesuchsteller auf, das Gemeindegebiet zu verlassen, ansonst die armenrechtliche Heimschaffung angeordnet werde. Eine von F. Hersberger gegen diese Verfügung eingereichte Beschwerde wurde vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 29. Dezember 1933 abgewiesen und zwar mit folgender Begründung:

Nach dem Kreisschreiben des Regierungsrates vom 15. Mai 1933 (Abschnitt II Ziff. 2 Lit. c) könne die Niederlassungsbewilligung Personen verweigert werden, «welche offensichtlich auf öffentliche Unterstützung oder Bettel angewiesen sein werden, weil sie den notwendigen Lebensaufwand weder aus einem rechtmässigen Erwerb noch aus Vermögen oder andern ausreichenden und zulässigen Quellen bestreiten können und schon am bisherigen Wohnort dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen sind.» Diese Voraussetzungen seien, wie sich aus den Akten ergebe, im vorliegenden Falle gegeben.

B. - Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 26. Januar 1934 beantragt F. Hersberger: Es sei ihm - unter Aufhebung des Entscheides des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft und des Gemeinderates von Allschwil - die Niederlassung in Allschwil sowie im ganzen Kanton Basel-Landschaft zu gewähren.

Zur Begründung dieses Antrages führt der Rekurrent im wesentlichen folgendes aus: Es bestehe kein Grund zur Verweigerung oder zur Entziehung der Niederlassung nach Art. 45 BV. Unrichtig sei die Behauptung der Gemeindebehörde von Allschwil, dass er sich bereits bei der dortigen Armenpflege für Unterstützungen habe anmelden wollen. Er habe sich auch, als er noch in Basel gewohnt habe, stets um Arbeit bemüht. Nie habe er eine Arbeitsstelle freiwillig oder böswillig verlassen oder den Antritt einer Stelle verweigert. Stets sei er wegen eines körperlichen Gebrechens entlassen worden. Er werde

Seite: 85

nämlich, da er als sechsjähriges Kind einen doppelten Schädelbruch und eine Gehirnerschütterung erlitten habe, bei der Arbeit rasch müde. Seit dem 15. Oktober 1933 halte er sich in Allschwil auf und verdiene seinen Lebensunterhalt als Reisender, bezw. Kleinhändler.

C. - Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und der Gemeinderat von Allschwil beantragen die Abweisung des Rekurses.

Der Gemeinderat bemerkt u. a. folgendes: Anlässlich der Anmeldung in Allschwil habe sich der Rekurrent auf der Gemeindekanzlei erkundigt, wo er sich im Falle der Unterstützungsbedürftigkeit zu melden habe. Aus dieser Nachfrage ergebe sich die Absicht, früher oder später Unterstützungen zu verlangen.

Der Regierungsrat führt u. a. aus: Nach der kantonalen Armengesetzgebung, die auf dem Boden der örtlichen Armenpflege stehe, wäre der Rekurrent, wenn ihm der Gemeinderat von Allschwil die Niederlassungsbewilligung erteilt hätte, in dieser Gemeinde unterstützungsberechtigt geworden.

...

F. - Auf Ersuchen des Instruktionsrichters hat sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft in einer Eingabe vom 1./2. Mai 1934 über das Verhältnis des basellandschaftlichen Armenfürsorgegesetzes vom 16. September 1929 zu Art. 45 Abs. 4 BV ausgesprochen.

Das Bundesgericht zieht zu Erwägung:

...

2.- Art. 45 BV garantiert jedem Schweizer unter gewissen Voraussetzungen die freie Niederlassung und zwar nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern auch innerhalb eines Kantons von Gemeinde zu Gemeinde. Es kann daher auch demjenigen, der im Heimatkanton ausserhalb der Heimatgemeinde Wohnsitz nimmt, nur aus den in Art. 45 BV genannten Gründen die Niederlassung verweigert oder entzogen werden (vgl. v. SALIS, Bundesrecht, Bd. II

Seite: 86

No. 595, 625, 629; BGE 21 S. 937; 46 I S. 141; Entscheid des Bundesgerichtes in Sachen Rudaz vom 4. März 1932 Erw. 3; BURCKHARDT, Kommentar zur BV 3. Aufl. S. 390). Das Recht zur Niederlassung schliesst auch das Recht zum Aufenthalt in sich, d. h. auch das Verweilen an einem Orte zum Zwecke des blossen Aufenthaltes kann einem Schweizer nicht untersagt werden, wenn er die Voraussetzungen erfüllt, unter denen nach Art. 45 BV die Niederlassung gewährt werden muss (BGE 42 I S. 303/4; 46 I S. 405).

3.- Durch die angefochtene Verfügung ist dem in Seltisberg (Kanton Baselland) heimatberechtigten Rekurrenten die Bewilligung zum Aufenthalt oder zur Niederlassung in der Gemeinde Allschwil (Baselland) «verweigert» worden, weil er dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last falle. Aus diesem Grunde darf aber nach Art. 45 BV in der Regel die Niederlassung oder der Aufenthalt nicht «verweigert» werden, sondern lediglich - wenn noch als weitere Voraussetzung die Ablehnung einer angemessenen Unterstützung durch die Heimatgemeinde oder den Heimatkanton hinzukommt - «entzogen» werden. (Vgl. BLOCH, Niederlassungsrecht S. 53; v. SALIS, a.a.O. Bd. II No. 609; BGE 48 I S. 481; anderer Ansicht BURCKHARDT, a.a.O. S. 402/3.) Eine Ausnahme macht Art. 45 lediglich zu Gunsten der Kantone, «wo die örtliche Armenpflege besteht». In diesen Kantonen «darf die Gestattung der Niederlassung (und damit auch des Aufenthaltes) für Kantonsangehörige an die Bedingung geknüpft werden, dass dieselben arbeitsfähig und an ihrem bisherigen Wohnort im Heimatkanton nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen seien». Art. 40 Abs. 4 BV spricht ausdrücklich nur von dem Falle, wo ein Kantonsbürger aus einer Gemeinde des Kantons in eine andere zieht. Doch muss das gleiche auch gelten, wenn ein in einem andern Kanton oder im Ausland dauernd unterstützungsbedürftig gewordener Bürger in

Seite: 87

eine Gemeinde des Heimatkantons zurückkehrt. Ein solcher Bürger muss nach der Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne des Art. 45 Abs. 4 BV lediglich von der Heimatgemeinde oder derjenigen Gemeinde aufgenommen werden, die bisher unterstützungspflichtig war; die andern können ihm die Niederlassung verweigern (vgl. BURCKHARDT, a.a.O. S. 398 /9; BLUMER-MOREL, Handbuch des Bundesstaatsrechtes Bd. I S. 390; BLOCH, a.a.O. S. 53 Anm. 141 und die hier

zitierten Gesetzesmaterialien).

4.- Art. 45 Abs. 4 BV enthält eine wirkliche Einschränkung der Freizügigkeit. Die Verschiedenheit des Wortlautes in Abs. 2 und 4 könnte freilich den Schluss nahelegen, dass es sich bei Abs. 4 im Gegensatz zu Abs. 2 nicht um eine unmittelbare Einschränkung handle, sondern die Kantone mit örtlicher Armenpflege dadurch nur ermächtigt werden, die Einschränkung durch eine allgemein verbindliche Vorschrift aufzustellen. Indessen bestehen doch für einen solchen grundsätzlichen Unterschied zu wenig Anhaltspunkte. Die Verschiedenheit des Wortlautes ist hiefür nicht genug schlüssig. In den Kantonen, die durch Einführung der örtlichen Armenpflege darauf verzichten, den eigenen Kantonsbürgern die Niederlassung oder den Aufenthalt zu «entziehen», wenn sie dauernd unterstützungsbedürftig werden und die Heimatgemeinde eine angemessene Unterstützung nicht gewährt, erlangen somit - als Ersatz hiefür - die Gemeinden nach Art. 45 Abs. 4 BV unmittelbar das Recht, den Kantonsbürgern die Niederlassung und den Aufenthalt aus dem Grunde der Unterstützungsbedürftigkeit zu «verweigern». Die praktische Geltendmachung der Niederlassungsverweigerung aber erfolgt gerade so wie diejenige des Niederlassungsentzuges durch die «Ausweisung» oder durch das Verbot des Aufenthaltes (vgl. v. SALIS, a.a.O. Bd. II No. 614; SCHOLLENBERGER, Bundesverfassung, S. 353; RIST, Die Armenpflege im Kanton St. Gallen S. 32 ff.). Unrichtig ist daher auch

Seite: 88

die in der Literatur hin und wieder vertretene Auffassung (vgl. z. B. GUBLER, Interkant. Armenrecht S. 11/12; HONEGGER, Das Recht der örtlichen Armenpflege S. 2), dass den Kantonen mit örtlicher Armenpflege durch Art. 45 Abs. 4 BV lediglich gestattet werde, den dauernd unterstützungsbedürftigen Kantonsbürgern die Befugnis zur Begründung eines neuen «Unterstützungswohnsitzes» abzuspochen. Hiezu wären diese Kantone, auch wenn zu ihren Gunsten kein Vorbehalt in den Art. 45 BV aufgenommen worden wäre, berechtigt, da durch eine solche Ordnung die Freizügigkeit nicht berührt, sondern lediglich an Stelle der Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde eine andere Gemeinde oder der Staat unterstützungspflichtig erklärt wird.

Dagegen ist es zulässig, dass die Kantone mit örtlicher Armenpflege auf das ihnen durch Art. 45 Abs. 4 BV eingeräumte Recht ganz oder teilweise verzichten. Die in Art. 45 garantierten Rechte bilden das Minimum dessen, was ein Kanton dem Schweizer, der sich niederlassen will oder niedergelassen hat, gewähren muss. Es steht den Kantonen frei, im Sinne der Erleichterung der Niederlassung und der Verstärkung der Rechte der Niedergelassenen über die Vorschriften von Art. 45 BV hinauszugehen (vgl. BURCKHARDT, a.a.O. S. 404; BLOCH, a.a.O. S. 21; v. SALIS, a.a.O. Bd. II No. 548; Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Rudaz vom 4. März 1932 S. 9 Erw. 4). Wird eine solche Erweiterung der Niederlassungsfreiheit in einem konkreten Falle nicht gewährt, so kann der davon betroffene Bürger nicht wegen Verletzung des Art. 45 BV Beschwerde führen, sondern das Bundesgericht nur wegen Missachtung der kantonalen Verfassung - sofern er seinen Anspruch auf diese stützt - oder wegen Verletzung der Rechtsgleichheit - sofern die Erweiterung der Niederlassungsfreiheit aus einer gewöhnlichen Gesetzesbestimmung abgeleitet wird - anrufen (vgl. BURCKHARDT, a.a.O. S. 404; Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Rudaz vom 4. März 1932 S. 10 unten; ferner auch BGE 31 I S. 246/7).

Seite: 89

5.- Für die Beurteilung der Frage, ob der Kanton Baselland die örtliche Armenpflege eingeführt und hiebei auf die für diesen Fall durch Art. 45 Abs. 4 BV gestattete Beschränkung der Freizügigkeit verzichtet hat, fallen ausser der im Entscheid des Regierungsrates angeführten regierungsrätlichen Weisung vom 15. Mai 1933 § 37 KV, wonach «die Fürsorge für die Armen Sache der wohnörtlichen Bürgergemeinden unter Mitwirkung des Staates und der heimatlichen Bürgergemeinden ist», und folgende Vorschriften des basellandschaftlichen Gesetzes betreffend die Armenfürsorge vom 16. September 1929 in Betracht:

§ 10: «Die Bürgergemeinde des Wohnortes unterstützt:

- a. die Ortsbürger, die in der Gemeinde selbst wohnen,
- b. die in der Gemeinde wohnenden Bürger anderer Gemeinden des Kantons ...»

§ 13 Abs. 1: «Jeder mündige Kantonsbürger erwirbt unter Vorbehalt von § 14 dieses Gesetzes mit der Niederlassungs- resp. Aufenthaltsbewilligung in einer Gemeinde daselbst auch den Unterstützungswohnsitz ...»

§ 14 Abs. 1: «Personen, die aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden, behalten, ohne Rücksicht auf ihre Niederlassung den erworbenen Unterstützungswohnsitz bei, bis die Unterstützungsbedürftigkeit nachweisbar aufgehört hat. Auf keinen Fall darf jedoch die Unterstützungspflicht nach erfolgtem Wohnungswechsel länger als ein Jahr zu Lasten der frühern wohnörtlichen Bürgergemeinde fallen. Diese Bestimmung gilt auch für diejenigen in Unterstützung sich befindenden Personen, die ausserhalb des Kantons Baselland Niederlassung nehmen oder in

den Kanton zurückkehren ...»

§ 19 Abs. 1: «Die Bürgergemeinde des Heimatortes vergütet der Bürgergemeinde des Wohnortes:

a. Die Hälfte der Unterstützungskosten der Armen, die in der Wohngemeinde niedergelassen sind ...»

§ 20: «Der Bürgergemeinde des Heimatortes liegt ferner

Seite: 90

die Unterstützung jener Gemeindeglieder ob, für welche die Unterstützungspflicht nach den Bestimmungen dieses Gesetzes weder beim Staate noch bei einer andern Gemeinde ruht (Anstaltsversorgung durch die Heimatgemeinde).»

§ 25: «Der Staat übernimmt:

a. Die Kosten für die Unterstützung ausserhalb des Kantons und im Auslande wohnender Kantonsbürger ...»

§ 26 Abs. 1: «Die Unterstützungspflicht des Staates nach § 25 Lit. a hört auf, wenn ein ausserhalb des Kantons oder im Ausland wohnender Kantonsbürger freiwillig in den Heimatkanton zurückkehrt. Befindet er sich in laufender Unterstützung, so kommt § 14 dieses Gesetzes zur Anwendung.»

Aus diesen Vorschriften (insbesondere aus § 37 KV und den §§10 und 19 Abs. 1 des Armenfürsorgegesetzes) ergibt sich, dass die Unterstützungspflicht gegenüber den im Kanton wohnenden Kantonsbürgern grundsätzlich in erster Linie der Bürgergemeinde des Wohnortes obliegt. Diese hat freilich - sofern der Unterstützte Bürger einer andern Gemeinde ist - für die Unterstützungskosten ein Rückgriffsrecht auf die Bürgergemeinde des Heimatortes. Dieses Recht ist aber nicht, wie nach Art. 45 Abs. 3 BV, daran geknüpft, dass die Heimatgemeinde zur Heimschaffung bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit nicht rechtzeitig Hand bietet. Eine solche Heimschaffung ist vom Armenfürsorgegesetz nicht vorgesehen. Auch bezieht sich das Rückgriffsrecht nur auf die Hälfte der Unterstützungskosten. Daraus folgt, dass die Wohngemeinde sich nicht, wie es Art. 45 Abs. 3 BV voraussetzt, der Sorge für einen Bürger des eigenen Kantons, sobald er dauernd unterstützungsbedürftig wird und die Heimatgemeinde für die Unterstützung nicht aufkommt, entledigen darf, indem sie ihn heimschaffen lässt oder ihm sonst die Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung entzieht. Trotz des Rechtes des Rückgriffs auf die Heimatgemeinde im

Seite: 91

Sinne des § 19 des Armenfürsorgegesetzes gehört also der Kanton Baselland zu den Kantonen mit örtlicher Armenpflege im Sinne von Art. 45 Abs. 4 BV.

6.- Diese Kantone haben die Niederlassung vielfach in weiterem Masse zugelassen, als sie es nach Art. 45 Abs. 4 BV tun müssen. Im Kanton Bern wird den Personen, die wegen Bedürftigkeit keinen neuen Wohnsitz begründen können, durch Ausstellung des sog. Wohnsitzscheines wenigstens auf bestimmte Zeit der tatsächliche Aufenthalt ausserhalb der unterstützungspflichtigen Gemeinde ermöglicht (vgl. die §§ 103 und 109 des bernischen Armengesetzes von 1897). Im Kanton Neuenburg kann das Departement des Innern ausnahmsweise anordnen, dass ein dauernd unterstützungsbedürftiger Kantonsbürger, der in eine andere Gemeinde des Kantons übergesiedelt ist, am neuen Wohnort geduldet werden muss und am bisherigen Wohnort lediglich den Unterstützungswohnsitz beibehält (vgl. Loi sur l'assistance publique du 23 mars 1889, Art. 4-6). Der Kanton Zürich hat, wie es scheint, auf eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne des Art. 45 Abs. 4 BV überhaupt verzichtet, da er in § 8 Abs. 2 seines Armenfürsorgegesetzes von 1927 für den Erwerb und die Aufgabe der Niederlassung bei Kantonsbürgern § 32 des Gemeindegesetzes von 1926 als massgebend erklärt, worin die Niederlassungsfreiheit ohne die in Art. 45 Abs. 4 BV vorgesehene Einschränkung gewährleistet ist. Durch die Bestimmung des § 10 des Armenfürsorgegesetzes, dass die aus öffentlichen Mitteln unterstützten Personen ohne Rücksicht auf ihre Niederlassung den erworbenen Unterstützungswohnsitz während der ganzen Dauer ihrer Unterstützungsbedürftigkeit beibehalten, wird auch bewirkt, dass die Gemeinden - ohne für sich finanzielle Nachteile während der genannten Zeit befürchten zu müssen - arme Kantonsbürger, die in andern Gemeinden unterstützungsberechtigt sind, aufnehmen können und an einer Ausweisung höchstens dann ein Interesse haben, wenn der Arme das Publikum durch

Seite: 92

Bettel belästigt (vgl. § 59 des genannten Gesetzes). Aus § 6 litt. b des luz. Armengesetzes von 1922, wonach die Niederlassung einer dauernd unterstützungsbedürftigen Person an einem neuen Orte nicht die Unterstützungspflicht der neuen Wohngemeinde zur Folge hat, scheint hervorzugehen, dass auch der Kanton Luzern die Niederlassungsfreiheit nicht im Sinne des Art. 45 Abs. 4 BV einschränken will. (Vgl. HÄFELI, Öffentliche Armenpflege des Kantons Luzern, S. 70/71).

Die Verfassung des Kantons Baselland enthält nun keine Vorschrift, aus der ein gleicher Schluss gezogen werden könnte. Der Rekurrent führt auch keine kantonale Gesetzesbestimmung mit der Behauptung an, dass sich daraus ein Verzicht auf die Einschränkung des Art. 45 Abs. 4 BV ergebe

und die Missachtung dieses Verzichtes eine Verletzung der Rechtsgleichheit, speziell Willkür, bilde. Übrigens findet sich im basellandschaftlichen Armengesetz im Gegensatz zum bernischen und neuenburgischen Recht keine Vorschrift, die offensichtlich und unzweideutig die Anwendung des Art. 45 Abs. 4 BV ganz oder teilweise ausschliesst und vorsieht, dass einem Kantonsbürger die Niederlassung oder der Aufenthalt wegen mangelnder Arbeitsfähigkeit oder dauernder Unterstützungsbedürftigkeit überhaupt oder unter Umständen nicht verweigert werden dürfe. Die Regelung in § 14 des Armenfürsorgegesetzes von Baselland unterscheidet sich auch von der zürcherischen und der luzernischen dadurch, dass nach jener Bestimmung beim Wohnsitzwechsel einer unterstützten Person die Unterstützungspflicht der neuen Wohnsitzgemeinde in allen Fällen spätestens nach einem Jahr eintritt. Gleichwohl wäre eine unzweideutige, klare Garantie des Rechtes der dauernd unterstützungsbedürftigen Kantonsbürger auf eine neue Niederlassung im Kanton Baselland dann anzunehmen, wenn nur in diesem Falle die in § 14 des genannten Gesetzes geordnete Fortdauer des bisherigen Unterstützungswohnsitzes einen Sinn hätte. Dies trifft aber nicht zu. Auch beim Fehlen einer Garantie

Seite: 93

im erwähnten Sinne kann § 14 zur Anwendung kommen und zwar nicht nur in den - nach der Mitteilung des Regierungsrates gar nicht seltenen - Fällen, wo eine Gemeinde freiwillig einen dauernd unterstützten Kantonsbürger auf ihrem Gebiet duldet, sondern auch dann, wenn ein bis anhin nur vorübergehend aus öffentlichen Mitteln unterstützter Kantonsbürger in eine andere Gemeinde zieht. Der Regierungsrat des Kantons Baselland muss freilich in der Eingabe vom 1./2. Mai 1934 zugeben, dass beim Erlass des Armengesetzes die Auffassung bestand, eine Gemeinde sei vor dem Zuzug dauernd unterstützungsbedürftiger Bürger anderer Gemeinden des Kantons einzig und allein in der Weise geschützt, dass die frühere Wohngemeinde noch ein Jahr lang unterstützungspflichtig bleibe. In diesem Sinne hat sich auch der Vorsteher des Departementes des Innern (Regierungsrat Frei) in einem Aufsatz geäußert, der im «Armenpfleger» (Jahrgang 1930 S. 3) erschienen ist. Doch das Bundesgericht hat schon wiederholt erklärt, dass die das Gesetz anwendende Behörde sich keiner Willkür schuldig mache, wenn sie auf bei der Herstellung und Beratung des Gesetzes geäußerte Meinungen über dessen Inhalt nicht abstellt (vgl. z. B. Entscheid des Bundesgerichtes, in - Sachen Schweiz. Kreditanstalt vom 8. Mai 1925 S. 24). Jedenfalls lässt sich ein solches Vorgehen dann nicht beanstanden, wenn der Gesetzesredaktor und das Parlament in einem Irrtum befangen waren. Dies darf aber im vorliegenden Falle angenommen werden. Nach den glaubhaften Mitteilungen des Regierungsrates wurde beim Erlass des Armengesetzes von 1929 gar nicht an den Vorbehalt gedacht, der in Art. 45 Abs. 4 BV zu Gunsten der Kantone mit örtlicher Armenpflege gemacht wird. Es kann daher nicht einmal gesagt werden, dass die gesetzgebende Behörde die Absicht gehabt habe, auf das durch diese Verfassungsbestimmung den Kantonen mit örtlicher Armenpflege eingeräumte Recht zu verzichten. Auch die tatsächlichen Verhältnisse sprechen für die Auslegung, die der Regierungsrat heute dem § 14 des

Seite: 94

Armengesetzes gibt. Der durch diese Vorschrift der neuen Wohnsitzgemeinde gewährte Schutz ist für sich allein ungenügend. Wenn unterstützte Arme nach Belieben ihren Wohnsitz wechseln können und in einem solchen Falle die Unterstützungspflicht nicht (wie z. B. in Zürich und Luzern) dauernd der früheren Wohnsitzgemeinde oder der Heimatgemeinde obliegt, sondern spätestens nach einem Jahr auf die neue Wohngemeinde übergeht, so besteht die Gefahr, dass die Armenlasten der wohlhabenderen oder der bei einer Stadt liegenden Gemeinden, wo sich die Bedürftigen gerne ansammeln, unerträglich werden. Die Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne des Art. 45 Abs. 4 BV erweist sich daher, wie der Regierungsrat hervorgehoben hat, speziell im Interesse der bei Basel liegenden Gemeinden für den Kanton Baselland angesichts der Regelung der wohnörtlichen Unterstützungspflicht als notwendig oder geboten.

7.- Nach Art. 45 Abs. 4 BV durfte der Gemeinderat von Allschwil dem Rekurrenten, da diese Gemeinde ihm gegenüber während seiner Niederlassung in Basel nicht unterstützungspflichtig war (vgl. die §§ 25 und 26 des Armengesetzes), die Niederlassung und den Aufenthalt verweigern, wenn er in Basel-Stadt dauernd der öffentlichen Unterstützung zur Last gefallen war und nicht nachweisen konnte, dass er ausreichende Subsistenzmittel besitze. Nun ist aber der Rekurrent, wie sich aus den vorliegenden Akten ergibt, in Basel-Stadt, nachdem er von der dortigen Arbeitslosenkasse ausgesteuert war, vom November 1932 bis zum September 1933 durch die Armenpflege mit 3 Fr. 50 Cts. pro Tag unterstützt worden. Hierin liegt zweifellos eine dauernde Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln. Ob die Unterstützungsbedürftigkeit in körperlichen oder moralischen Defekten ihren Grund hat, ist für die Frage der Anwendbarkeit von Art. 45 Abs. 4 BV bedeutungslos. Der Rekurrent hat sich auch beim Gemeinderat von Allschwil nicht darüber ausgewiesen, dass er in der Gemeinde einen hinreichenden und

Seite: 95

rechtmässigen Erwerb gefunden habe. Unter diesen Umständen durfte ihm diese Behörde die Ausstellung einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verweigern und die Ausweisung androhen.

Dem Rekurrenten bleibt immerhin das Recht gewahrt, in der Gemeinde Allschwil ein neues Gesuch um Erteilung einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung zu stellen. Sollte er inzwischen keine Unterstützungen mehr bezogen haben und den Nachweis leisten können, dass er eine Beschäftigung gefunden hat, bei der er sein Auskommen findet, so könnte ihm die Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nicht mehr verweigert werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 29. Dezember 1933 wird abgewiesen