

# LU\_GERICHTE V 07 265 vom 9. Dezember 2008

LU Gerichte, 2008-12-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_07\\_265](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_07_265)

FR: LU\_GERICHTE V 07 265 du 9 décembre 2008

IT: LU\_GERICHTE V 07 265 del 9 dicembre 2008

## Regeste

§ 129 Abs. 1 lit. a aVRG; § 3 Abs. 1 GG. Beschwerdelegitimation einer Gemeinde mit Bezug auf die Führung der Einwohnerkontrolle. Art. 24 Abs. 1 BV; §§ 3, 5, 13 und 16 NG. Die verfassungsrechtliche Niederlassungsfreiheit berechtigt nicht, sich ohne Anmeldung an einem Ort niederzulassen (kommunale Melde- und Auskunftspflichten). Der öffentlich-rechtliche Wohnsitz, die sogenannte polizeiliche Niederlassung, ist zu unterscheiden vom zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff. | Niederlassungswesen

## Volltext

Luzern Kantonsgericht sonstige 09.12.2008 V 07 265 (2009 II Nr. 3)

§ 129 Abs. 1 lit. a aVRG; § 3 Abs. 1 GG. Beschwerdelegitimation einer Gemeinde mit Bezug auf die Führung der Einwohnerkontrolle. Art. 24 Abs. 1 BV; §§ 3, 5, 13 und 16 NG. Die verfassungsrechtliche Niederlassungsfreiheit berechtigt nicht, sich ohne Anmeldung an einem Ort niederzulassen (kommunale Melde- und Auskunftspflichten). Der öffentlich-rechtliche Wohnsitz, die sogenannte polizeiliche Niederlassung, ist zu unterscheiden vom zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff. | Niederlassungswesen

Rechtsprechung Luzern Instanz: Verwaltungsgericht Abteilung: Verwaltungsrechtliche Abteilung Rechtsgebiet: Niederlassungswesen Entscheiddatum: 09.12.2008 Fallnummer: V 07 265 LGVE: 2009 II Nr. 3 Leitsatz: § 129 Abs. 1 lit. a aVRG; § 3 Abs. 1 GG. Beschwerdelegitimation einer Gemeinde mit Bezug auf die Führung der Einwohnerkontrolle. Art. 24 Abs. 1 BV; §§ 3, 5, 13 und 16 NG. Die verfassungsrechtliche Niederlassungsfreiheit berechtigt nicht, sich ohne Anmeldung an einem Ort niederzulassen (kommunale Melde- und Auskunftspflichten). Der öffentlich-rechtliche Wohnsitz, die sogenannte polizeiliche Niederlassung, ist zu unterscheiden vom zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff. Rechtskraft: Diese Entscheidung ist rechtskräftig. Entscheid: A meldete sich im September 1996 auf der Gemeinde X an. Ihr Ehemann meldete sich unter derselben Adresse im Juli 2000 an. Am 27. Februar 2006 erhielt die Einwohnerkontrolle von den Hauseigentümern die Meldung, dass das Ehepaar nie eine Wohnung an dieser Adresse gemietet gehabt habe, sondern dort lediglich über eine Briefkastenadresse verfüge. Nach diversen Korrespondenzen, Gesprächen und Telefonaten meldete die Einwohnerkontrolle X das Ehepaar im September 2006 "nach unbekannt" ab, weil die strittige Wohnadresse in X nicht der tatsächlichen Wohnadresse des Ehepaars entspreche. Im Oktober 2006 ersuchte das Ehepaar, die Abmeldung nach unbekannt rückgängig zu machen und forderte mit Schreiben vom Januar 2007 einen beschwerdefähigen Entscheid. Im Februar 2007 holte das Ehepaar seine Schriften auf der Einwohnerkontrolle X ab und hinterlegte diese gleichentags bei der Einwohnerkontrolle von Y. Im März 2007 erliess der Gemeinderat X den gewünschten beschwerdefähigen Entscheid und erklärte das Gesuch, die "Abmeldung nach unbekannt" rückgängig zu machen, als erledigt, weil ein rechtserhebliches Interesse an

einem Sachentscheid mit der Anmeldung in Y weggefallen sei. Aus den Erwägungen: 2. - Näher zu prüfen ist die Beschwerdelegitimation. Die Vorinstanz beantragt Nichteintreten, weil weder der Gemeinderat noch die Gemeinde selber zur Beschwerde legitimiert seien. a) Zur Einreichung eines Rechtsmittels sind unter anderem Parteien des vorinstanzlichen Verfahrens befugt, wenn sie an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse dartun, sowie andere Personen, Organisationen oder Behörden, welche die Rechtsordnung dazu ermächtigt (§ 129 Abs. 1 aVRG). Bei der Eröffnung des Verfahrens wurde der Gemeinderat als Beschwerdeführer bezeichnet. Der Gemeinderat ist eine Behörde (§§ 2 Abs. 1 und 6 Abs. 1 lit. b VRG). Behörden sind lediglich parteifähig, soweit sie ein Rechtssatz ausdrücklich ermächtigt, unter eigenem Namen ein Rechtsmittel oder eine Klage einzureichen (§ 18 Abs. 2 VRG). In den im vorliegenden Zusammenhang einschlägigen Erlassen im Zusammenhang mit der Regelung des Einwohnerkontroll- und Niederlassungswesens findet sich keine Rechtsgrundlage für eine Beschwerdebefugnis des Gemeinderats. Weder das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02; vollständig in Kraft seit 1.1.2008) noch die gestützt darauf erlassene Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (RHV; SR 431.021; in Kraft seit 1.1.2008) noch das kantonale Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt sowie über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 1. Dezember 1948 (NG; SRL Nr. 5) enthalten entsprechende Bestimmungen. Auf die Beschwerde des Gemeinderats von X kann daher nicht eingetreten werden. b) Damit ist als nächstes zu prüfen, ob stattdessen die Gemeinde X selber, handelnd durch den Gemeinderat (vgl. Art. 38 Abs. 1 und Art. 41 lit. d der Gemeindeordnung von X), in der vorliegenden Streitsache zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt ist. Die erste Legitimationsvoraussetzung, die formelle Beschwer der Gemeinde, ist ohne weiteres erfüllt, weil sie im vorinstanzlichen Verfahren mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen ist (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2.Aufl., Zürich 1999, N 21, 23 und 27 zu § 21). Für die materielle Beschwer ist von § 129 Abs. 1 lit. a aVRG auszugehen, wobei aber kantonale mindestens die gleiche Legitimation anerkannt werden muss, wie sie Art. 89 BGG vorsieht (vgl. Art. 111 Abs. 1 BGG), weil die öffentlich-rechtliche Beschwerde an das Bundesgericht neu auch für kantonale Materien offen steht. Dies gilt auch in Fällen, wo bisher eine engere kantonale Legitimationsregelung zulässig war, und auch für die besonderen Beschwerdebefugnisse gemäss Art. 89 Abs. 2 BGG, insbesondere auch für die Autonomiebeschwerde einer Gemeinde (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG; Seiler, Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, N 5 zu Art. 89). Im Übrigen ist im hier strittigen Rechtsbereich seit dem 1. Januar 2008 mit dem Registerharmonisierungsgesetz ohnehin ein bundesrechtlicher Erlass in Kraft, sodass sich der Legitimationsumfang auch deshalb nicht allein kantonale bestimmt. aa) (Bejahung des aktuellen schutzwürdigen Interesses) bb) Die Beschwerdelegitimation ist herkömmlicherweise auf Private zugeschnitten. Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Gemeinden (vgl. § 3 Abs. 1 GG) sind aber jedenfalls dann beschwerdebefugt, wenn sie in gleicher oder ähnlicher Weise betroffen sind wie eine Privatperson (BGE 124 II 417, 123 II 374). Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn sie in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen sind (BGE 125 II 194). Nach bisheriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein Gemeinwesen weiter - (¿) - auch zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, wenn es durch die angefochtene Verfügung in

seinen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat, d.h. wenn es sich auf ein spezifisches öffentliches Interesse beruft, das in seinen Wirkungskreis fällt. Somit kann sich ein Gemeinwesen für seine baupolizeilichen Kompetenzen, für die von ihm erhobenen Gebühren oder für die von ihm verlangten Subventionen zur Wehr setzen. Nicht legitimationsbegründend sind hingegen das allgemeine Anliegen an einer richtigen Rechtsanwendung (BGE 131 II 62, 130 V 515f., 124 II 418, 123 II 375) oder ein allgemeines finanzielles Interesse des Gemeinwesens (BGE 131 II 759f., 123 II 432; Seiler, a.a.O., N 36 zu Art. 89). Fest steht auch, dass eine Erschwerung in der Aufgabenerfüllung noch nicht ausreicht (Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 841). Dagegen bejaht das Bundesgericht die Legitimation, wenn in den Wirkungskreis des betreffenden Gemeinwesens fallende, spezifische öffentliche Interessen (BGE 125 II 195), im Fall einer Gemeinde öffentliche lokale Anliegen, vorgebracht werden; mit andern Worten, wenn es um Eingriffe geht, deren Auswirkungen die Gesamtheit oder einen Grossteil der Einwohnerschaft unmittelbar treffen können (BGE 131 II 759, 124 II 304f.). Unklar bleibt nach dem zuletzt genannten Entscheid, ob die Gemeinde zur Vertretung irgendwelcher Interessen ihrer Bevölkerung zugelassen wird oder ob vorausgesetzt wird, dass sie gesetzlich zur Wahrnehmung dieser Interessen berufen ist. Nach der Lehre genügt es, wenn in den Wirkungskreis des betreffenden Gemeinwesens eingegriffen wird; ein Berührtsein im Autonomiebereich wird nicht vorausgesetzt (zum Ganzen: Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 53ff. zu § 21). Von der soeben dargelegten Beschwerdelegitimation zu unterscheiden ist die Beschwerde einer Gemeinde wegen Verletzung ihrer Gemeindeautonomie (zum Begriff: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1382ff.). Gemäss § 68 Abs. 2 KV und § 3 Abs. 3 GG ist die Autonomie der Gemeinden gewährleistet. Auch Art. 50 Abs. 1 BV sieht die Gemeindeautonomie vor. Ihr Umfang wird durch die kantonale und die eidgenössische Gesetzgebung bestimmt. Die Gemeindeautonomie ist durch eine lange Praxis des Bundesgerichts in ihrer rechtlichen Bedeutung gefestigt. Sie bezieht sich auf den ursprünglichen wie auf den übertragenen Wirkungsbereich und erfasst Gesetzgebung wie Verwaltung. Vorausgesetzt ist, dass das kantonale Recht der Gemeinde einen (relativ) erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt (BGE 129 I 294, auch 413f., 124 I 226f.). Dieser Entscheidungsspielraum muss auf die besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse in den jeweiligen Gemeinden ausgerichtet sein (BG-Urteil 2P.43/2003 vom 16.5.2003, E. 2.2, mit Hinweis; BGE 118 Ia 221ff. E. 3d und e; ZBl 2004, S. 159). Neben der falschen Anwendung von kommunalem Recht führt auch die falsche Auslegung von kantonalem oder eidgenössischem Recht, sofern sie sich zu Lasten der Gemeinden auswirkt, zu einer Verletzung ihrer Autonomie. Dabei wird im kantonalen Beschwerdeverfahren häufig - zumal dann, wenn ein Verstoss gegen die Rechtsanwendungsautonomie in Frage steht - nicht direkt eine Verletzung des verfassungsmässigen Rechts der Gemeindeautonomie gerügt sondern lediglich die falsche Anwendung einer Bestimmung des kommunalen, kantonalen oder eidgenössischen Rechts (Müller, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 11 und 14 zu Art. 3). cc) Die Führung der Einwohnerkontrolle ist Teil der Gemeindepolizei (vgl. BVR 1999, S. 339), und das kommunale Polizeirecht gehört zu den Aufgaben, die die Gemeinden in autonomer Weise wahrnehmen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1411; zur Führung der Einwohnerkontrolle als gemeindlicher Wirkungsbereich: vgl. § 13 NG). Im Zusammenhang mit der Führung der Einwohnerregister sind Personen, die sich in einer

Gemeinde niederlassen oder aufhalten wollen, verpflichtet, sich bei der Gemeinde anzumelden und ihre Schriften zu hinterlegen (§§ 3 und 5 NG), wobei der Gemeinde eine entsprechende Kontrollpflicht obliegt (§ 16 NG). Entsprechendes gilt implizit für Um- und Abmeldungen, auch wenn dies gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Denn es besteht ein spezifisches öffentliches Interesse der Gemeinden, dass solche Register den Tatsachen entsprechen (vgl. die nachfolgenden Erwägungen). Der angefochtene Entscheid tangiert die Gemeinde X somit direkt in der Erfüllung einer ihr von Bundes- und kantonalen Rechts wegen obliegenden hoheitlichen Aufgabe. Sie ist insofern nicht wie eine Privatperson, sondern in ihren hoheitlichen Befugnissen im Zusammenhang mit der Führung der Einwohnerkontrolle betroffen. Ihr schutzwürdiges Interesse an einer Beschwerdeerhebung ist daher schon deshalb zu bejahen, unbesehen davon, ob sie durch den angefochtenen Entscheid auch in ihrer Autonomie tangiert wäre. Auf die Beschwerde ist entgegen dem vorinstanzlichen Antrag einzutreten, wobei als Beschwerdeführerin die Gemeinde als solche, handelnd jedoch durch den Gemeinderat, auftritt. (...) 4. - b) Heimat und Wohnsitz kommt die Funktion zu, örtliche Verknüpfungen der einzelnen Personen herzustellen. Dies ist zivilrechtlich zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit und im interkantonalen und internationalen Verhältnis zur Bestimmung des anwendbaren Rechts erforderlich. Daneben gibt es indes Spezialwohnsitze wie Steuerdomizil, politischer Wohnsitz, Sozialleistungswohnsitz usw., die allesamt polizeiliche Domizile darstellen. Auch beim öffentlich-rechtlichen Wohnsitz handelt es sich um ein polizeiliches Domizil. Die so verstandene polizeiliche Niederlassung stimmt trotz gewisser Parallelen weder mit dem zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff nach Art. 23ff. ZGB noch mit einem der Spezialdomizile völlig überein. Das Einwohnerkontroll- und Meldewesen war in Bund und Kantonen bis zum Inkrafttreten des RHG lückenhaft und uneinheitlich geregelt. Fehlten Vorschriften, hatten die Gemeindebehörden nach allgemeinen Grundsätzen zu entscheiden (Spühler, Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht bei Niederlassung und Aufenthalt, in: ZBl, S. 337). Mit dem Erlass der kantonalen Anschlussgesetzgebung zum RHG soll dieser Mangel behoben werden, was zur Folge hat, dass die kantonalen Bestimmungen zu den Melde- und Auskunftspflichten im Zusammenhang mit Niederlassung und Aufenthalt per Januar 2009 gewisse Änderungen erfahren. Diese wie auch das bereits geltende RHG untermauern den vorliegenden Entscheid in der Sache selbst (zum Ganzen: Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Harmonisierung amtlicher Register [Registergesetz] vom 10.6.2008; vgl. auch: [www.lustat.ch](http://www.lustat.ch)). aa) Wer in einer Gemeinde des Kantons Luzern Wohnsitz nimmt oder länger als zwei Monate verweilen will, hat zur Begründung der Niederlassung binnen zehn Tagen Ausweisschriften abzugeben (§§ 3 und 4 NG). Entsprechendes statuiert das Gesetz für Aufenthalter (§ 5 NG). Die Schriftenabgabe ist nicht Voraussetzung, sondern Folge des polizeilichen Domizils. Die Gemeinden führen zudem die Einwohnerkontrolle, die nebst den Personalien auch die Staats- und Konfessionszugehörigkeit, den Tag der Anmeldung, den früheren Wohnort, das Datum des Wegzugs und die Angabe des neuen Wohnorts enthält (§ 13 NG; vgl. auch Art. 3 lit. a und 6 RHG). Weiter sind die Gemeinden verantwortlich, dass die Bestimmungen über die Schriftenabgabe eingehalten werden, und sie haben die Ausweisschriften jener Personen, die sie nicht innert vorgeschriebener Frist hinterlegen, einzufordern (§ 16 NG). Wer diesen Meldepflichten nicht nachkommt, muss mit Sanktionen der Gemeinde im Sinn von § 18 NG rechnen. bb) Die kantonale Regelung des "Meldewesens" steht für Schweizerinnen und Schweizer in engem Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 24 Abs. 1 BV. Jeder Schweizer hat das Recht, sich

an jedem Ort des Landes niederzulassen. Die Niederlassungsfreiheit verbietet Kantonen und Gemeinden gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes in einen andern Kanton, eine andere Gemeinde oder ins Ausland zu verhindern oder zu erschweren (BG-Urteil 2P.49/2007 vom 3.8.2007, E. 2.1, mit Hinweisen). Dass die Kantone das Hinterlegen des Heimatscheins oder einer gleichbedeutenden Ausweisschrift verlangen können, wenn sich jemand in einer Gemeinde dauernd oder vorübergehend aufhält, ist mit Art. 24 Abs. 1 BV vereinbar. Diese Befugnis lässt sich mit dem Interesse rechtfertigen, die Personen, die sich auf dem Gebiet eines Kantons bzw. einer Gemeinde aufhalten, zu Kontrollzwecken und zur Sicherung ihrer öffentlich-rechtlichen Pflichten zu registrieren (ZBI 1987, S. 294f.). Die Niederlassungsfreiheit berechtigt allerdings nicht, einen beliebigen Ort der Niederlassung zu bezeichnen, ohne dass tatsächliche Voraussetzungen dafür gegeben sind; ebenso wenig dazu, sich ohne Anmeldung an einem Ort niederzulassen (Spühler, a.a.O., S. 338). 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 (BG-Urteil 2P.49/2005 vom 10.8.2005, E. 2.3). Zur Meldepflicht gehören auch die Ab- und Ummeldung, sofern die erwähnten tatsächlichen Voraussetzungen für eine Niederlassung nicht mehr gegeben sind (Urteile VG ZH VB.2007.00545 vom 28.2.2008 und VB.2005.00570 vom 7.2.2006, je E. 2; Spühler, a.a.O., S. 341). Die Bejahung der Niederlassung präjudiziert weder den zivilrechtlichen Wohnsitz noch das Steuer- und Stimmrechtsdomizil und bedeutet nur, dass der Niederlassung kein administratives Hindernis entgegensteht. Entsprechendes muss für die Abmeldung gelten. Der Entscheid über das polizeiliche Domizil regelt nur die polizeilichen Beziehungen zwischen einem Gesuchsteller und der Behörde des neuen Domizils (Spühler, a.a.O., S. 341) bzw. in unserem Fall zwischen den Beschwerdegegnern und der Beschwerdeführerin als bisherigem Domizil. (...) cc) Nach dem Gesagten geht die vorinstanzliche Berufung auf die zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff entwickelte Gerichtspraxis fehl. Denn der Beschwerdeführerin obliegt wie ausgeführt die Regelung der Melde- und Auskunftspflichten von Niedergelassenen und Aufenthalt. Was für die Anmeldung gesetzlich statuiert wird, gilt mit umgekehrten Vorzeichen gleichermassen auch für Ab- und Ummeldung. Obliegt aber die Regelung der kommunalen Meldeverhältnisse den Gemeinden, so müssen diese beim Entscheid über die als Rechtsfolge zu betrachtende Abmeldung im Sinn einer Vorfrage Stellung nehmen können zu Aspekten wie Mittelpunkt der Lebensbeziehungen und Absicht des dauernden Verbleibens. Die Beurteilung dieser Aspekte erfolgt unter öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten, auch wenn sie sich freilich an den zum zivilrechtlichen Wohnsitz entwickelten Kriterien orientiert. Sie erfolgt ausschliesslich zum Zweck der Regelung und Kontrolle der Meldeverhältnisse. Bei der "Abmeldung nach unbekannt" durch den Gemeinderat X ging es somit allein um die Regelung der kommunalen Meldeverhältnisse der Beschwerdegegner. Damit verbunden war zwar implizit eine Feststellung über den Lebensmittelpunkt und die tatsächlichen Anwesenheiten der Beschwerdegegner, allerdings entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht im Sinn einer Feststellung des zivilrechtlichen Wohnsitzes, sondern bloss im Zusammenhang mit der Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Niederlassung. (Es folgen Ausführungen zur Rechtmässigkeit des Entscheids in der Sache selber.) (Das Bundesgericht

hat die dagegen erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten am 13. März 2009 vollumfänglich abgewiesen, soweit es darauf eintrat).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.