I. Verwaltungsgerichtshof. **Entscheid vom 10. November 1999.** In der Beschwerdesache **(1A 99 13) Gemeinde X.**, handelnd durch ihren Gemeinderat, Beschwerdeführerin, gegen den **Oberamtmann des ...**, sowie **M. und G.Z.**, Beschwerdegegner, betreffend **Niederlassung von Schweizer Bürgern, Festlegung der Niederlassung und des Wohnsitzes, Hinterlegung des Heimatscheins/Heimatausweises, (Verfügung des Oberamtmannes vom 14. Januar 1999)**

hat sich ergeben:

A. M.Z. lebt seit seiner Geburt in R. (VD). Am 14. Juli 1995 verheiratete er sich mit G. Das Ehepaar nahm Wohnsitz in R., wo es auch schriftenpolizeilich angemeldet ist. Im Juni 1997 erwarb es in der Gemeinde X., Kanton Freiburg, eine Eigentumswohnung; seine Schriften liess es aber in R.

B. Mit Verfügung vom 5. März 1998 forderte die Gemeinde X. das Ehepaar Z. auf, sich bei der vorherigen Wohngemeinde R. abzumelden und sich mit dem Heimatschein in X. rückwirkend auf den 1. Januar 1998 anzumelden. Sie brachte vor, M. und G.Z. seien seit Oktober 1997 in X. wohnhaft und würden lediglich die Wochenenden in R. verbringen. Es müsse somit davon ausgegangen werden, dass das Ehepaar seinen Lebensmittelpunkt in X. (Kanton Freiburg) habe.

Gegen diese Verfügung der Gemeinde erhoben M. und G. Z. Beschwerde beim Oberamtmann. Dieser hiess die Beschwerde am 14. Januar 1999 gut. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, dass M. und G.Z. engere Bindungen zu R. als zu X. hätten. Der Ehemann arbeite in Freiburg und die Ehefrau in Bern. Die Wohnung in X. sei aus Gründen der Arbeitsnähe erworben worden und werde hauptsächlich als Schlafort während der Woche benützt. Zu X. hätte das Ehepaar überhaupt keine Beziehungen.

C. Gegen diesen Entscheid hat die Gemeinde X. Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, es sei in Aufhebung des angefochtenen Entscheids X. als zivilrechtlicher Wohnsitz des Ehepaars Z. zu bezeichnen.

Der Oberamtmann sowie M. und G.Z. schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Der I. Verwaltungsgerichtshof
zieht in Erwägung:

1. Der angefochtene Entscheid erging in Anwendung des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (SGF 114.21.1). Die nach diesen Bestimmungen getroffenen Entscheide sind mit Beschwerde gemäss dem Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) anfechtbar (Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1986). Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich somit aus Art. 114 Abs. 1 lit. a VRG. Die Gemeinde ist von Gesetzes wegen beschwerdelegitimiert (Art. 22 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1986).

   Die Gemeinde X. erhielt den angefochtenen Entscheid am 15. Januar 1999. Ihre Beschwerde reichte sie am 10. Februar 1999, also innert der dreissigtägigen Beschwerdefrist, ein (Art. 79 Abs. 1 VRG).

   Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.

2. Art. 45 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV; SR 101) und Art. 11 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (KV; SGF 10.1) gewähren die Niederlassungsfreiheit. Die Niederlassungsfreiheit ist das Recht aller Schweizer Bürgerinnen und Bürger, sich an jedem Ort der Schweiz niederzulassen oder aufzuhalten und den bisherigen Niederlassungsort jederzeit wieder zu verlassen (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 1998, N 1534 S. 502). Sie gewährleistet damit die Möglichkeit des persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz; sie gebietet den Kantonen und Gemeinden, jedem Schweizerbürger und jeder Schweizerbürgerin die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben, und verbietet ihnen gleichzeitig, das Verlegen des einmal gewählten Wohnsitzes in einen anderen Kanton, eine andere Gemeinde oder ins Ausland zu verhindern oder zu erschweren (BGE 108 Ia 248 Erw. 1). Der Begriff umschliesst sowohl die Wohnsitznahme als auch den Aufenthalt (Detlev Ch. Dicke, in Kommentar BV, Art. 45, Rz. 7).

   Die Kantone und Gemeinden haben nach dem Gesagten nicht die Kompetenz, Personen zur Niederlassung oder Wohnsitznahme zu verpflichten. So können grundsätzlich weder die Gemeinde X. noch der Oberamtmann über die Niederlassung und den Aufenthalt des Ehepaars Z. befinden. Eine solche Befugnis sieht auch das Gesetz vom 23. Mai 1986 nicht vor. Indes können die Gemeinden die Meldepflicht und sonstige Folgerungen aus dem Anwesenheitsrecht regeln (Bernische Verwaltungsrechtsprechung, BVR, 1999 S. 337 Erw. 4).

Die Niederlassungsfreiheit berechtigt allerdings nicht, einen beliebigen Ort der Niederlassung zu bezeichnen, ohne dass gewisse tatsächliche Voraussetzungen dafür gegeben sind. Ebensowenig gibt sie das Recht, sich ohne Anmeldung an einem Ort niederzulassen (Karl Spühler, Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht bei Niederlassung und Aufenthalt, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, ZBl, 93/1992 S. 338).

3. a) Trotz Fehlens einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung gestattet Art. 45 BV den Kantonen, das Hinterlegen des Heimatscheines oder einer gleichbedeutenden Ausweisschrift zu verlangen, wenn sich jemand in einer Gemeinde dauernd oder vorübergehend aufhält (Spühler, a.a.O., S. 336; ZBl, 88/1987 S. 294 mit Hinweisen; Dicke, a.a.O., Rz. 16; BVR 1999 S. 337 Erw. 5a). Nach Art. 1 der Verordnung über den Heimatschein vom 22. Dezember 1980 (SR 143.12) ist der Heimatschein der Bürgerrechtsausweis des Schweizers im Inland (Abs. 1). Die Kantone können anordnen, dass der Heimatschein bei der Niederlassung hinterlegt wird (Abs. 2). Für den Kanton Freiburg ist hierfür das bereits erwähnte Gesetz vom 23. Mai 1986 massgebend.

b) Das Gesetz vom 23. Mai 1986 bezweckt, den Behörden und öffentlichen Verwaltungen die benötigten Grundlagen betreffend die Personen zu liefern, welche in einer Gemeinde des Kantons niedergelassen sind oder sich dort aufhalten (Art. 1). Nach Art. 2 dieses Gesetzes gelten als in einer Gemeinde niedergelassen jene Personen, welche dort wohnen und den Mittelpunkt ihrer persönlichen Beziehungen haben (Abs. 1). Als Aufenthalter in einer Gemeinde gelten jene Personen, welche zu einem besonderen Zweck und für eine beschränkte Zeit, jedoch wenigstens für drei aufeinanderfolgende Monate oder für drei Monate im gleichen Jahr dort wohnen (Abs. 2). Aus dieser Bestimmung folgt, dass der Begriff der Niederlassung in den meisten Fällen demjenigen des zivilrechtlichen Wohnsitzes im Sinne der Art. 23 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) entspricht (Botschaft zum Gesetz vom 23. Mai 1986 in Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg, TGR, 1986 S. 511).

c) Die Niederlassungsfreiheit gewährt zusätzlich die Niederlassung an mehreren Orten, insofern ist der Niederlassungsbegriff mit dem privatrechtlichen Wohnsitzbegriff in Art. 23 ZGB nicht deckungsgleich. Gemäss Art. 3 Abs 1 der Bundesverordnung über den Heimatschein darf aber nur ein Heimatschein ausgestellt werden, was zur Folge hat, dass sich die übrigen Gemeinden mit einer Bescheinigung über die Hinterlegung des Heimatscheines begnügen müssen (Dicke, a.a.O., Rz. 17 mit Hinweisen).

d) Ausschlaggebend für das Vorhandensein der Niederlassung sind die feststellbaren objektiven Merkmale und nicht die subjektive Verbundenheit mit einem Ort. Der Heimatschein ist regelmässig am Ort zu hinterlegen, zu dem die engsten Beziehungen bestehen. Das gilt allerdings nur dann, wenn dieser Ort eindeutig feststeht, dass heisst die Frage nach dem Lebensmittelpunkt einfach und ohne weiteres zu beantworten ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn der frühere Niederlassungsort nicht mehr ernsthaft als solcher bezeichnet werden kann. Die Dauer des beabsichtigten Verweilens ist nicht entscheidend. Ein im voraus zeitlich begrenztes Verbleiben an einem Ort gilt ebenfalls als Niederlassung, wenn sich während dieser Zeit der Mittelpunkt der Lebensbeziehungen an diesem Ort befindet (Spühler, a.a.O., S. 342).

e) Die Bundesverfassung bestimmt den Ort, an dem bei mehrfacher Niederlassung der Heimatschein zu hinterlegen ist, nicht. Eine Regelung ergibt sich auch nicht aus der Verordnung über den Heimatschein. Bei mehrfacher Niederlassung wird der Heimatschein normalerweise am Ort hinterlegt, zu dem die engsten Beziehungen bestehen. Bei Gleichwertigkeit zweier örtlicher Anknüpfungspunkte gilt derjenige als Niederlassung, an welchem zuerst eine Niederlassung erfolgte. Der Ort der späteren Niederlassung hat sich mit einem blossen Heimatausweis oder einer gleichlautenden Ausweisschrift zu begnügen. Das Bundesgericht entscheidet somit in Zweifelsfällen über den Ort der Niederlassung nach dem Grundsatz der zeitlichen Priorität. Es weigert sich dabei, Klärungen zu treffen, wie sie bei Doppelbesteuerungsstreitigkeiten regelmässig erfolgen. Es untersucht in Zweifelsfällen insbesondere die Intensität der Beziehungen zu den in Frage kommenden Niederlassungsorten nicht im Detail. Im Verfahren um Hinterlegung eines Heimatscheines darf nämlich nicht über den Lebensmittelpunkt einer Person entschieden und damit faktisch weitgehend auch die Beantwortung weiterer Fragen präjudiziert werden, über welche in erster Linie andere Behörden zu befinden haben. Nur wenn jemand bei mehrfacher Niederlassung seinen Lebensmittelpunkt offenkundig an einem der in Frage kommenden Orte hat, kommt der Grundsatz der zeitlichen Priorität nicht zur Anwendung (Spühler, a.a.O., S. 343; ZBl 88/1987 S. 295).

4. Nach Art. 23 ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Orte, wo er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Abs. 1). Niemand kann an mehreren Orten zugleich seinen Wohnsitz haben (Abs. 2). Gemäss Art. 24 Abs. 1 ZGB bleibt der einmal bestehende Wohnsitz einer Person bestehen bis zum Erwerbe eines neuen Wohnsitzes. Nach Rechtsprechung und Lehre genügt die rein subjektive Absicht alleine nicht, um einen neuen Wohnsitz zu begründen. Die subjektive Absicht muss sich vielmehr durch äussere Umstände manifestieren. Der innere und deshalb für einen Dritten nicht erkennbare Wille, sich an einem Orte niederzulassen, muss sich nach aussen hin objektivieren. Wo sich der Wohnsitz einer Person befindet, ist nämlich nicht bloss für diese selbst, sondern vor allem auch für zahlreiche

Drittpersonen und Behörden von Bedeutung und muss sich daher nach Kriterien bestimmen, die für Dritte erkennbar sind (BGE 97 II 1 Erw. 1).

Zur Abklärung des tatsächlichen Wohnsitzes sind nach dem Gesagten alle Elemente der äusserlichen Gestaltung der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, vor allem der Umstand, dass familiäre Beziehungen zu einem bestimmten Ort bestehen, an dem Frau und Kind oder Eltern ihrerseits Lebensmittelpunkt haben. Die Wohnverhältnisse lassen oft entscheidende Rückschlüsse zu (Wohnen in gemieteten möblierten Räumen, eventuell aufgrund kurzfristig kündbarer Verträge hat weniger Gewicht als Wohnen in unmöblierten Wohnungen oder gar eigener Liegenschaft); der Verkauf einer am früheren Wohnsitz bewohnten Liegenschaft lässt auf die Absicht schliessen, diesen Wohnsitz aufzugeben und damit am Ort der neuen Niederlassung Wohnsitz zu nehmen. Es können so äusserliche Umstände wie das Halten von Zeitschriften oder eines Telefonanschlusses mitberücksichtigt werden (Eugen Bucher, in Berner Kommentar, N. 35 zu Art. 25 ZGB). Indizien bilden auch - neben der polizeilichen Anmeldung und der Schriftenhinterlegung - die Erfüllung der Steuerpflicht und die Ausübung der politischen Rechte; sie sind allerdings für sich allein nicht entscheidend (BGE 125 I 54 Erw. 2; BVR 1999 337 Erw. 5c).

5. a) M.Z. lebt seit seiner Geburt am 3. Oktober 1966 in R. und arbeitet in Freiburg. Er ist Gründungsspräsident der Sektion .... Im Jahre 1995 verheiratete er sich mit G. Diese arbeitet in Bern und ist seit 1993 Mitglied und seit 1996 Vorstandsmitglied der erwähnten Sektion. Das Ehepaar nahm nach seiner Heirat Wohnsitz in R. Im Juni 1996 erwarb es eine Eigentumswohnung in X.

b) M.Z. führt aus, dass er etwa 10 Tage im Monat in R. verbringe. Er benutze eine Wohnung, die sich in einem Chalet seines Vaters befinde. Seine Verwandten, Freunde und Bekannten seien in R. und seine Freizeitgestaltung konzentriere sich auf das Gebiet des ... und insbesondere setzte er sich für die Gesellschaft für ... ein. Die militärische Schiesspflicht übe er in R. aus. Am politischen Geschehen in R. sei er nicht interessiert und er sei dort auch nicht Mitglied anderer Vereine. Er arbeite in Freiburg, während seine Frau zum Kanton Freiburg keine wirtschaftlichen Beziehungen unterhalte. Zeitschriften und berufliche Korrespondenz würden durch die Post von X. zugestellt; andere Sendungen hinsichtlich Versicherungen, Fahrzeug und Militär bekomme er durch die Post von R. Dort würden er und seine Frau die Freizeit verbringen. In X. würden sie am Gesellschaftsleben nicht teilnehmen und niemanden kennen. Der Kauf der Wohnung sei bedingt gewesen durch die Nähe zu den Arbeitsorten. Die Gelegenheit zum Erwerb sei begünstigt worden durch eine Erbschaft und den Umstand, dass der Verkäufer der Liegenschaft der Arbeitgeber seiner Frau sei. Der Kauf dürfe nicht den Schluss zulassen, dass er und seine Frau

sich dauernd in X. niederlassen wollten. Er kenne hier niemanden und habe hier noch kein einziges Wochenende verbracht. Auch beherrsche er die deutsche Sprache nicht.

G.Z. bringt vor, dass sie vor etwa 15 Jahren nach R. gekommen sei und dort später eine Arbeitsstelle gefunden habe. Seit 1990 verbringe sie den grössten Teil ihrer Freizeit in R. Zu X. habe sie keine Beziehungen. Sie gehöre dort auch keinem Verein an.

c) Gestützt auf diese Angaben kam der Oberamtmann zum Schluss, das Ehepaar Z. hätte engere Beziehungen zu R. als zu X. Die Eigentumswohnung sei aus Gründen der Arbeitsnähe gekauft worden. Dadurch entfalle der tägliche Arbeitsweg von R. nach Freiburg beziehungsweise nach Bern. Die Wohnung werde hauptsächlich als Schlafort benützt. M. Z. spreche und verstehe zudem die deutsche Sprache nicht. Die Eheleute würden in R. regelmässig ihre Freizeit verbringen, weshalb dieser Ort als Mittelpunkt der Lebensverhältnisse / Lebensbeziehungen zu betrachten sei. Hier würden sie ihre Wochenenden verbringen und Kontakt zur Familie, zu Freunden und Bekannten pflegen. Weiter seien sie Mitglied der Gesellschaft für ... und von R. aus würden sie Ausflüge organisieren. Im Jahre 1997 seien es 40 solche Ausflüge gewesen.

d) Die Gemeinde X. wirft dem Oberamtmann vor, dessen Definition des Wohnsitzes widerspreche dem Gesetz vom 23. Mai 1986 und der Formulierung im ZGB. Die im angefochtenen Entscheid zitierten Bundesgerichtsentscheide könnten allenfalls für jüngere, unverheiratete Personen in Erwägung gezogen werden. Aber sicher nicht für ein verheiratetes Ehepaar, das sich in der Nähe der Arbeitsorte eine Eigentumswohnung gekauft habe und diese auch selbst bewohne. Der dauernde oder zumindest für eine längere Zeit geplante Verbleib sei mit dem Kauf der Eigentumswohnung als Beweis eindeutig. Zudem würden die Eheleute Z. ihren Beruf in der näheren Umgebung ausüben, was als weiterer Beweis zu werten sei. Wenn diese Tatsachen nicht als Absicht eines dauernden Verbleibens ausgelegt werden dürften, könnte keine Person mehr gezwungen werden, sich in einer bestimmten Gemeinde zivilrechtlich anzumelden. Ebenso klar scheine die Tatsache, dass keine Person mit Bestimmtheit erklären könne, dass ihr Aufenthalt dauernd sei. Der Mittelpunkt der persönlichen Beziehungen sei in erster Linie die Familie. Zwar könne gemäss Bundesgericht eine ledige Person, die sich wochentags am Arbeitsort aufhalte und die Wochenenden regelmässig bei ihren Eltern und Geschwistern verbringe, ihren Lebensmittelpunkt am Familienort haben. Allerdings sei zu beachten, dass die Beziehungen einer ledigen Person zur elterlichen Familie weniger stark seien als jene zwischen Ehegatten. Zudem sei davon auszugehen, dass sich die Beziehungen der Kinder zu ihrer Familie mit zunehmendem Alter und mit zunehmender Dauer des Aufenthalts am Arbeitsort lockern würden. So vermöge selbst die regel-

mässige Rückkehr an den Wochenenden nach einer bestimmten Dauer des Aufenthalts am Arbeitsort die Wohnsitznahme am Ort der Familienniederlassung nicht mehr ohne weiteres zu begründen. Bei einem Ehepaar falle eine solche Begründung gänzlich ausser Betracht. Schliesslich weist die Gemeinde darauf hin, dass das Ehepaar Z. in X. auch die Infrastruktur der Öffentlichkeit (Kehricht, Abwasser, öffentliche Anlagen, Strassen usw.) gebrauchen würde.

e) Eine gesamthafte Betrachtung der persönlichen Umstände ergibt, dass das Ehepaar Z. Beziehungen zu zwei Orten pflegt, ohne dass zum vornherein gesagt werden kann, die Beziehung zu einem Ort sei stärker als jene zum andern. Einige Gründe sprechen für R., andere dagegen. Es kann aber niemand an mehreren Orten gleichzeitig seinen Wohnsitz haben und ein alternierender ("geteilter") Wohnsitz, wie er im Steuerrecht möglich ist (vgl. Praxis 1999 Nr. 87 S. 484 Erw. 3), fällt im vorliegenden Fall ausser Betracht. Die Eheleute Z. arbeiten in Freiburg und Bern, gehen allabendlich - ausser an den Wochenenden - nach X., wo sie somit die grösste, gemeinsame Zeit verbringen. Besonders ins Gewicht fällt dabei der Umstand, dass sie eine Eigentumswohnung sowie einen entsprechenden Miteigentumsanteil am 1306m^2 grossen Grundstück erworben haben. Dieser Kauf sowie der Umstand, dass sich die Arbeitsplätze der Eheleute in der näheren Umgebung - nämlich in Freiburg und Bern befinden - sind ein deutliches Zeichen dafür, dass sie Absicht haben, sich dauernd in X. niederzulassen.

Die Eheleute Z. haben aber auch glaubwürdig dargelegt, dass sie ihre gesamte Freizeit in R. verbringen, wo sie sich insbesondere für die Gesellschaft für ... engagieren und wo sie offenbar ihren Freundes- und Bekanntenkreis haben. Auch trifft es sicher zu, dass der Ehemann stärkere innere Bindungen zu R., wo er aufgewachsen ist, als zu X. hegt. Dies gilt aber nicht für seine Ehefrau. Der Aufenthalt in R. bedeutet für sie in erster Linie Freizeitbeschäftigung. Ihre Eltern sind nicht dort ansässig und sie selbst ist auch nicht dort aufgewachsen. Sie kümmert sich aber auch um ihre Schwiegermutter, deren Gesundheitszustand angegriffen sein soll.

f) Die Eheleute Z. besitzen in R. eine Wohnung und haben dort ihren Heimatschein hinterlegt. Sie beabsichtigen nicht, die dortige Situation zu ändern, wollen aber gleichzeitig ihre Niederlassung in X. beibehalten. Es kann nicht gesagt werden, dass ihr Lebensmittelpunkt offenkundig in X. oder in R. ist, weshalb der Grundsatz der zeitlichen Priorität zum Tragen kommt. Danach hat sich die Gemeinde X. mit der Hinterlegung eines blossen Heimatausweises zu begnügen und kann nicht die Hinterlegung des Heimatscheines verlangen. Dem ursprünglichen Antrag der Gemeinde, das Ehepaar Z. habe bei ihr einen Heimatschein zu hinterlegen, kann infolgedessen nicht stattgegeben werden. Somit ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Eheleute Z. zu veranlassen, in X. einen Heimatausweis

(Interimsschein oder dergleichen, vgl. hierzu Spühler, a.a.O., S. 340) zu hinterlegen.

g) Dieses Ergebnis präjudiziert in keiner Weise weitere Verfahren bezüglich Niederlassung und Aufenthalt. So steht es der Gemeinde X. insbesondere frei, die Bestimmung von X. als Veranlagungsort zu beantragen. Der Entscheid hierüber ist von der kantonalen Steuerverwaltung zu fällen (vgl. hierzu BGE 125 I 54; 123 I 289 Erw. 1a; BVR 1999 337 Erw. 5e).

6. Gerichtskosten werden keine erhoben (Art. 129 und 133 VRG).

Demnach entscheidet
der I. Verwaltungsgerichtshof:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Entscheide der Gemeinde X. vom 5. März 1998 und des Oberamtmannes vom 14. Januar 1999 werden teilweise aufgehoben.

   Das Ehepaar M. und G.Z. wird verpflichtet, innert dreissig Tagen ab Rechtskraft des vorliegenden Urteils in der Gemeinde X. einen Heimatausweis oder ein ähnliches Papier zu hinterlegen.