Urteilskopf

103 Ia 455

68. Auszug aus dem Urteil vom 5. Oktober 1977 i.S. Hasler gegen Stadtrat von Zürich
Regeste (de):
Wohnsitzpflicht der Beamten.

Die Wohnsitzpflicht der Beamten verstösst weder gegen Art. 45 BV noch gegen Art. 8 EMRK (E. 4).

Eine auf sachlichen Gründen beruhende Änderung der Bewilligungspraxis (Bewilligung des auswärtigen Wohnsitzes) lässt sich mit Art. 4 BV vereinbaren (E. 6a).

Verletzung der Grundsätze von Treu und Glauben und der Rechtsgleichheit? Frage im vorliegenden Fall verneint (E. 6b-d).

Regeste (fr):
Obligation de résidence des fonctionnaires.

L'obligation de résidence imposée aux fonctionnaires ne viole pas l'art. 45 Cst. et n'est pas contraire à l'art. 8 CEDH (consid. 4).

La modification de la pratique concernant les autorisations de résider à l'extérieur, qui repose sur des motifs sérieux, est compatible avec l'art. 4 Cst. (consid. 6a).

Violation, en l'espèce, des principes de la bonne foi et de l'égalité de traitement? Question résolue par la négative (consid. 6b à d).

Regesto (it):
Obbligo di residenza dei funzionari.

L'obbligo imposto ai funzionari di risiedere in un luogo determinato non viola l'art. 45 Cost. né l'art. 8 CEDU (consid. 4).

Un cambiamento della prassi relativa ai permessi di risiedere fuori di detto luogo che poggia su motivi seri è compatibile con l'art. 4 Cost. (consid. 6a).

Violazione dei principi della buona fede e dell'uguaglianza di trattamento? Questione risolta negativamente nel caso concreto (consid. 6b-d).

Sachverhalt ab Seite 455

Im sogenannten Personalrecht der Stadt Zürich (PR), einer Verordnung des Grossen Stadtrates (heute: Gemeinderat) über die Amts- und Dienstverhältnisse der Beamten, Angestellten

und Arbeiter der Stadt Zürich, wird im Abschnitt über die Erfordernisse für die Anstellung bestimmt (Art. 8 Abs. 1): "Die Beamten, Angestellten und Arbeiter, deren Dienstkreis nicht ausserhalb des Stadtkreises liegt, sind gehalten in der Stadt zu wohnen. Der Stadtrat ist berechtigt, Ausnahmen zu bewilligen." Die Bewilligung des auswärtigen Wohnsitzes wird durch den Finanzvorstand erteilt, die Abweisung eines Gesuches erfolgt durch den Stadtrat auf Antrag des Finanzvorstandes. Während der Hochkonjunktur wurden - mit Rücksicht auf den Wohnungsmangel in der Stadt und die Schwierigkeiten der Personalrekrutierung - in grosszügiger Weise Ausnahmen von der Residenzpflicht gewährt. Im Laufe des Jahres 1976 entschloss sich jedoch der Stadtrat in Anbetracht der veränderten Verhältnisse (Entspannung auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt), die Wohnsitzpflicht der Beamten strenger zu handhaben und Ausnahmebewilligungen nur noch in ausserordentlichen Fällen zu erteilen. Hans Hasler wurde am 13. Februar 1974 als Adjunkt (Verkehrsingenieur) der Stadtpolizei Zürich gewählt. Am 9. August 1976 stellte er das Gesuch, es sei ihm zu gestatten, seinen Wohnsitz von Zürich nach Meilen zu verlegen, da seine Frau in Meilen ein Einfamilienhaus gekauft habe. Unter Bezugnahme auf die eingeleitete Änderung der Bewilligungspraxis lehnte der Stadtrat das Gesuch aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Gegen den Beschluss des Stadtrates hat Hans Hasler staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 und 45 BV sowie von Art. 8 EMRK eingereicht. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. a) Art. 45 BV garantiert jedem Schweizer die Niederlassungsfreiheit. Im Beamtenrecht der Kantone und Gemeinden ist teilweise die Wohnsitzpflicht (Residenzpflicht) des Beamten am Dienstort oder in dessen Umgebung oder im Kantonsgebiet vorgesehen (vgl. Hinweise bei E. RICHNER, Umfang und Grenzen der Freiheitsrechte der Beamten nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1951, S. 272; E.M. JUD, Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht ... Diss. Freiburg 1975, S. 104 f.). Auch

das Beamtengesetz des Bundes (BG vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten) verpflichtet in Art. 8 den Beamten, an dem ihm von der Wahlbehörde zugewiesenen Dienstort zu wohnen. Für die Verlegung des Wohnsitzes bedarf er der Ermächtigung der zuständigen Amtsstelle. In der Doktrin wird mit mehr oder weniger Nachdruck die Auffassung vertreten, eine solche Residenzpflicht halte vor Art. 45 BV nur stand, wenn dienstliche Gründe, wie die Notwendigkeit erhöhter oder ständiger Dienstbereitschaft (Polizei, Katastrophendienst, Feuerwehr, usw.), einen bestimmten Wohnsitz erfordern; bei der Mehrzahl der Dienstnehmer müsse jedoch dem Grundrecht der Niederlassungsfreiheit der Vorrang eingeräumt werden (so insbesondere JUD a.a.O. S. 105). - In der schweizerischen Praxis wurde bisher nicht angenommen, Art. 45 BV stehe einer beamtenrechtlich fundierten Residenzpflicht entgegen und lasse eine Verpflichtung zu einem bestimmten Wohnsitz nur zu, sofern dies für die richtige Erfüllung der Dienstpflicht notwendig sei. AUBERT (Traité de droit constitutionnel suisse, S. 701 Ziff. 1970) erwähnt die Residenzpflicht der Beamten ohne Vorbehalt als eine der Ausnahmen von der Niederlassungsfreiheit. Art. 45 BV hindert den öffentlichrechtlichen Arbeitgeber

nicht, im Rahmen der gesetzlichen Regelung des Dienstverhältnisses auch Vorschriften über den Wohnsitz der Beamten aufzustellen. Das öffentliche Interesse an einer Residenzpflicht des Beamten besteht nicht nur dann, wenn die Art des Dienstes (besondere Dienstbereitschaft, Pikettdienst) es dringend erfordert, dass der Beamte am Arbeitsort wohnt. Für eine Verpflichtung des Beamten zur Wohnsitznahme im Gebiet des Gemeinwesens, in dessen Dienst er steht, können eine Reihe sachlicher Gründe angeführt werden. Nach schweizerischer Auffassung ist eine gewisse Verbundenheit des Beamten mit der Bevölkerung anzustreben, was bei einzelnen Stellen auch in der Volkswahl zum Ausdruck kommt. Die Verwurzelung des Beamten in der Gemeinschaft, für welche er arbeitet, ist besser gewährleistet, wenn der Beamte in diesem Gemeinwesen wohnt, denn die Beziehung zum Wohnort ist in der Regel eine wesentlich intensivere als die Beziehung zum blossen Dienstort. Dass der Zugehörigkeit eines Beamten zur Wohnbevölkerung seines Dienstortes bei einem Lehrer, Gemeindeschreiber

oder Finanzverwalter eines kleinen Ortes grösseres Gewicht zukommt als bei einem Verkehrsingenieur der Stadt Zürich, ist offensichtlich. Aber auch eine sehr grosse Stadt hat ein durchaus legitimes Interesse daran, dass seine Beamten die Probleme des Gemeinwesens nicht nur aus amtlicher, sondern auch aus privater Sicht kennen und sich als Bewohner der Stadt mit ihr verbunden fühlen. Das in kommunalpolitischen Diskussionen immer wieder vorgebrachte Argument, die Gemeinde müsse sich die Steuern der von ihr besoldeten Beamten sichern, erscheint dagegen eher kleinlich; doch ist es von der Verfassung her dem Gemeinwesen als Arbeitgeber nicht verwehrt, auch aus solchen fiskalischen Überlegungen die Beamten zur Wohnsitznahme am Dienstort zu verpflichten. Auf jeden Fall steht Art. 45 BV einer beamtenrechtlichen Residenzpflicht nicht entgegen. Auch kann aus dieser Verfassungsbestimmung nicht abgeleitet werden, dass der Wohnsitz am Dienstort nur dort vorgeschrieben werden könne, wo der Beamte zu erhöhter oder ständiger Dienstbereitschaft verpflichtet sei. b) Gemäss Art. 8 Ziff. 1 EMRK hat jedermann "Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs". In Art. 8 Ziff. 2 werden die Voraussetzungen umschrieben, unter denen gesetzliche Massnahmen, welche in den Wohnbereich eingreifen, zulässig sind. Mit diesen Bestimmungen wird u.a. der Schutz der Wohnung vor ungesetzlichen Eingriffen statuiert. Irgendein Anspruch auf Niederlassungsfreiheit oder ein Verbot der Residenzpflicht von Beamten kann dagegen aus Art. 8 EMRK nicht abgeleitet werden, tangiert doch die Verpflichtung eines Beamten zu einem bestimmten Wohnsitz weder die Integrität seiner Wohnung, noch wird dadurch sein Anspruch auf Achtung seines Privat- oder Familienlebens verletzt.

5. ... (Grundlage der Residenzpflicht im Beamtenrecht der Stadt Zürich.)

6. a) Unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen von der Wohnsitzpflicht bewilligt werden können, wird in Art. 8 PR nicht umschrieben. Unbestritten ist, dass während der Hochkonjunktur Ausnahmen ohne Anwendung strenger Kriterien bewilligt wurden, und dass die hier angefochtene Verweigerung einer Ausnahmebewilligung auf einer bewussten Verschärfung der Bewilligungspraxis beruht. Die Wohnungsknappheit

in der Stadt und die Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung haben in den vergangenen Jahren zu einem weitgehenden Verzicht auf die Einhaltung der Residenzpflicht geführt. Dass jetzt auf dem Arbeitsmarkt und in geringerem Masse auch auf dem Wohnungsmarkt eine Entspannung eingetreten ist, darf als erwiesen angenommen werden, ohne auf die eingereichten statistischen Angaben näher einzutreten. Die aus sachlichen Gründen - im Hinblick auf die Änderung der Konjunkturlage - vom Stadtrat angestrebte Beschränkung der Aus-

nahmen von der Wohnsitzpflicht ist eine verfassungsrechtlich zulässige Praxisänderung, welche Art. 4 BV nicht verletzt. Dass es wohl nach wie vor schwierig sein dürfte, in Zürich eine grössere Wohnung zu einem tragbaren Zins zu finden, und dass der Erwerb eines Einfamilienhauses einem Beamten auf Stadtboden kaum möglich ist, bildet keinen verfassungsrechtlichen Grund, um dem Stadtrat die prinzipielle "Rückkehr" zum Grundsatz der in Art. 8 PR festgelegten Residenzpflicht zu untersagen. Wer sich als Beamter der Stadt Zürich wählen lässt, nimmt neben den Vorteilen einer solchen Stellung auch die Nachteile auf sich, und als Nachteil mag mancher Bewerber gerade die Wohnsitzpflicht empfinden, da sie mit Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche und mit finanziellen Mehrbelastungen verbunden sein kann. Wenn der Stadtrat heute unter Hinweis auf die Änderung der Konjunkturlage die Wohnsitzpflicht wieder strikte durchsetzen und seine grosszügige Bewilligungspraxis aufgeben will, so verstösst dies auf jeden Fall nicht gegen Art. 4 BV. Über die Opportunität des Vorgehens hat sich das Bundesgericht nicht zu äussern. b) Der Beschwerdeführer beruft sich in gewissem Sinn auf Vertrauensschutz. Er macht geltend, es sei ihm vor dem Eintritt in den städtischen Dienst erklärt worden, der auswärtige Wohnsitz sei zwar grundsätzlich bewilligungspflichtig, es handle sich dabei aber um eine Formalität; da in seinem Fall kein dienstlicher Grund die Ortsansässigkeit erfordere, könne er ohne weiteres mit der Erteilung der Bewilligung rechnen. Dass der Beschwerdeführer 1974 - entsprechend der damaligen Bewilligungspraxis - in diesem Sinne orientiert wurde, ist unbestritten. Der Beschwerdeführer kannte also die grundsätzliche Wohnsitzpflicht von Anfang an. Er konnte zwar auf Grund der wahrheitsgemässen Orientierung annehmen, er

habe bei der Erteilung der Ausnahmebewilligung - ohne Änderung der Praxis - kaum mit ernstlichen Schwierigkeiten zu rechnen. Eine eigentliche Zusicherung, dass ihm der auswärtige Wohnsitz gegebenenfalls bewilligt werde, gab ihm sein Verhandlungspartner nicht; er war dazu offensichtlich auch nicht zuständig. Der Beschwerdeführer begnügte sich mit dieser für ihn relativ günstigen Auskunft. Aus der zutreffenden Orientierung über die Rechtslage und die damals geltende grosszügige Bewilligungspraxis kann der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Erteilung der Ausnahmebewilligung ableiten. Dass die grundsätzliche Wohnsitzpflicht allgemeiner Natur ist und sich nicht auf die Fälle der dienstlich bedingten Ortsansässigkeit beschränkt, blieb ihm nicht verborgen. Die blosse Hoffnung, dass die zur Zeit seines Eintritts in den städtischen Dienst geübte Bewilligungspraxis nicht geändert und gegebenenfalls auch ihm zugute kommen werde, geniesst keinen rechtlichen Schutz. Da eine verbindliche Zusicherung der zuständigen Behörde fehlt, kann offenbleiben, ob das angebliche Vertrauen in die Möglichkeit eines auswärtigen Wohnsitzes für den Entschluss des Beschwerdeführers, die Stelle eines Verkehrsingenieurs anzunehmen, wirklich von entscheidender Bedeutung war (vgl. über die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes BGE 99 Ib 101). c) Aus den Akten ergibt sich, dass nach Einführung der restriktiven Bewilligungspraxis durch den Stadtrat der Finanzvorstand in einzelnen Fällen noch den auswärtigen Wohnsitz bewilligte, obschon bei konsequenter Anwendung der neuen strengern Kriterien eher eine Ablehnung der Gesuche in Betracht gefallen wäre. Eine gewisse Inkonsequenz in der Übergangszeit mag wohl zum Teil auf die merkwürdige Spaltung der Zuständigkeit zur Behandlung der Gesuche zwischen Finanzvorstand und Stadtrat zurückzuführen sein. Es ist aber nicht dargetan, dass es der Stadtrat mit seiner Praxisänderung und der versuchten Durchsetzung der Residenzpflicht nicht ernst meine, sondern willkürlich in Einzelfällen einen strengern Massstab anlege. In den Vergleichsfällen liess sich zum grössten Teil wegen erheblicher sachlicher Unterschiede (Beibehaltung eines bisherigen auswärtigen Wohnsitzes, Einzug in ein schon bisher einem Familienglied gehörendes Haus, Verheiratung weiblicher Angestellter nach auswärts, Berücksichtigung der beruflichen Situation der Frau) eine Bewilligung

rechtfertigen; in andern Fällen mag die lange Dauer des Bewilligungsverfahrens zur Beachtung der inzwischen gutgläubig getroffenen Dispositionen geführt haben. Dass wirklich gleichartige Fälle vom Stadtrat in klarer Weise ungleich behandelt worden wären, ist nicht belegt. Es besteht kein Grund, am Willen des Stadtrates zur rechtsgleichen Durchsetzung der restriktiven Bewilligungspraxis zu zweifeln. Wenn in der Übergangszeit noch nicht alle Verfügungen des Finanzvorstandes der angestrebten neuen Auslegung von Art. 8 PR überzeugend entsprechen, so kann dies keinen Anlass zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides bilden.
d) Zwischen den Beamten, denen unter der bisherigen Rechtsprechung ein auswärtiger Wohnsitz bewilligt wurde, und jenen, welche in der Stadt wohnen und jetzt wirklich nur noch ausnahmsweise ihr Domizil nach auswärts verlegen können, besteht eine gewisse Ungleichheit. Diese Ungleichheit zwischen Nutzniessern der früheren grosszügigen Praxis und späteren Gesuchstellern, welche der neuen restriktiven Interpretation einer Ausnahmeklausel unterliegen, bildet aber in keinem Fall einen Grund zur Fortführung der bisherigen, heute als unrichtig und dem Sinn der Vorschrift nicht entsprechend erkannten Praxis. Eine Ungleichheit, die durch eine sachlich begründete Praxisänderung zwischen früheren und späteren Gesuchstellern entsteht, verletzt Art. 4 BV nicht. Wäre dem so, so hätte Art. 4 BV ja praktisch eine weitgehende Bindung an die einmal gewählte Interpretation zur Folge.

7. Der Stadtrat hat es unterlassen, seine für die betroffenen Beamten sehr einschneidende Änderung der Bewilligungspraxis in allgemeiner Form bekanntzugeben, um Interessenten von der Wohnungssuche ausserhalb des Stadtgebietes abzuhalten. Über die Bewilligungspflicht als solche konnte zwar kein Zweifel bestehen. Die Eheleute Hasler gingen deshalb ein Risiko ein, als Frau Hasler in Meilen ein Einfamilienhaus kaufte, bevor ihrem Mann der auswärtige Wohnsitz bewilligt war. Allerdings ist es verständlich, dass der Beschwerdeführer gestützt auf die Orientierung vor dem Eintritt in den städtischen Dienst und die ihm bekannte Bewilligungspraxis keine ernstlichen Schwierigkeiten erwartete. Der Stadtrat anerkennt in seiner Vernehmlassung selbst, dass eine unbefriedigende Situation entstanden sei, indem die neue, verschärfte Bewilligungspraxis

eingeführt worden sei, bevor die entsprechenden Vorschriften und Anweisungen abgeändert und ohne dass die Dienstchefs über die neue Praxis orientiert worden waren. Dem Stadtrat wird deshalb nahegelegt, bei der Behandlung der in diese Übergangszeit fallenden Gesuche die besondere Lage der durch die Praxisänderung Betroffenen zu berücksichtigen.