Urteilskopf

106 Ia 28

7. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 1. Februar 1980 i.S. Nievergelt gegen Hochschulrat der Hochschule St. Gallen für Wirtschaft und Sozialwissenschaften und Regierungsrat des Kantons St. Gallen (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 45 BV (Niederlassungsfreiheit); Wohnsitzpflicht der Beamten.

Die Wohnsitzpflicht der Professoren der Hochschule St. Gallen weist eine genügende gesetzliche Grundlage auf (E. 2a), liegt zudem im öffentlichen Interesse (E. 2b) und entspricht im vorliegenden Fall dem Gebot der Verhältnismässigkeit (E. 2c).

Regeste (fr):
Art. 45 Cst. (liberté d'établissement); obligation de résidence imposée aux fonctionnaires.

L'obligation faite aux professeurs de l'Université de Saint-Gall d'habiter le canton repose sur une base légale suffisante (consid. 2a), correspond en outre à un intérêt public (consid. 2b) et, en l'espèce, est conforme au principe de la proportionnalité (consid. 2c).

Regesto (it):
Art. 45 Cost. (libertà di domicilio); obbligo di residenza imposto ai funzionari.

L'obbligo imposto ai professori dell'università di San Gallo di risiedere nel cantone si fonda su di una base legale sufficiente (consid. 2a), corrisponde ad un interesse pubblico (consid. 2b) e, nella fattispecie, è conforme al principio della proporzionalità (consid. 2c).

Sachverhalt ab Seite 28

BGE 106 Ia 28 S. 28

Am 21. Dezember 1970 beschloss der Hochschulrat der Hochschule St. Gallen, Dr. Erwin Nievergelt auf den 1. April 1971 als ordentlichen Professor für Betriebswirtschaftslehre zu wählen. Dieser zog in der Folge mit seiner Familie nach St. Gallen. Das Haus in Uitikon (ZH), das er seinen Bedürfnissen entsprechend bauen liess und bisher bewohnt hatte, vermietete er. Auf den 1. April 1979 war Prof. Nievergelt neu zu wählen. Im Vorfeld der Erneuerungswahl verlangte Prof. Nievergelt, in den Anstellungsbedingungen sei die Residenzpflicht im Kanton St. Gallen zu streichen. Er begründete das damit, dass

BGE 106 Ia 28 S. 29

sich einerseits seine finanzielle Situation an der Hochschule in den letzten Jahren verschlechtert habe und er andererseits sein Haus in Uitikon nur zu einem ungenügenden Zins vermieten könne; er wolle deshalb sein grösseres Haus in St. Gallen verkaufen und nach Uitikon ziehen. Der Hochschulrat lehnte das Gesuch um Bewilligung der Wohnsitzverlegung am 11. August 1978 ab. Die beim Regierungsrat des Kantons St. Gallen erhobene Beschwerde blieb ohne Erfolg. Mit staatsrechtlicher Beschwerde verlangt Prof. Nievergelt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer rügt in erster Linie eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit. Nach Art. 45 BV hat jeder Schweizer das Recht, sich an jedem Orte des Landes niederzulassen. Die Niederlassungsfreiheit kann, wie die andern Grundrechte, gestützt auf eine genügende gesetzliche Grundlage eingeschränkt werden, wenn der Eingriff im öffentlichen Interesse liegt und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht. a) Der Beschwerdeführer macht geltend, der Residenzpflicht von Professoren der Hochschule St. Gallen fehle die gesetzliche Grundlage. Gemäss Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Handels-Hochschule vom 1. Januar 1955 ist die Handels-Hochschule St. Gallen eine öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Oberste Verwaltungsbehörde der Hochschule ist der Hochschulrat. Er wählt u.a. die Professoren unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 4 und 7). Gemäss Art. 6 des Gesetzes enthält das vom Hochschulrat zu erlassende und vom Regierungsrat zu genehmigende Hochschulstatut die näheren Vorschriften über die Organisation und die Leitung der Hochschule, und es regelt die Rechte und Pflichten des Lehrkörpers und der Studierenden. Die Art. 31-51 des Hochschulstatuts vom 18. September 1975 regeln die Rechtsstellung der Dozenten. Art. 50 Abs. 1 bestimmt, dass der Regierungsrat die Vorschriften über die Besoldungen und die Statuten der Versicherungskasse der Dozenten zu erlassen habe. Im übrigen ordnet nach Art. 50 Abs. 2 des Hochschulstatuts der Hochschulrat das Dienst- und das Auftragsverhältnis im Einvernehmen mit dem Dozenten. Gemäss

dieser rechtlichen Ordnung hat der Hochschulrat die Befugnis, das Dienstverhältnis im Einvernehmen mit den Dozenten zu regeln. Eine solche weitgefasste Delegation der Regelungskompetenz ist im Hinblick auf die Verschiedenheit der zu ordnenden Beziehungen im besonderen Rechtsverhältnis zwischen dem Gemeinwesen und dessen Angestellten zulässig. Die beschränkenden Regeln, die für die Delegation zur Rechtsetzung gelten (vgl. BGE 104 Ia 310 E. 3e), sind hier nicht in gleicher Weise anwendbar. Sofern die Anstellungsbehörde keine dem geltenden Recht widersprechenden Bedingungen und Auflagen stellt, zudem die Gebote der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit beachtet und nicht in unverzichtbare Persönlichkeitsrechte etwa im Sinne von Art. 27 Abs. 2 ZGB, der auch im öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis analog anzuwenden ist, eingreift, kann sie das Anstellungsverhältnis frei gestalten. Es steht ihr dabei sowohl die Form des eigentlichen öffentlichrechtlichen Vertrages offen, als auch des einseitigen Anstellungsaktes mit Zustimmung des Bewerbers (vgl. dazu auch BGE 103 Ia 512). Das Hochschulgesetz enthält selber keine Regel, die die Wohnsitznahme mindestens der ordentlichen Professoren im Kanton vorschreiben würde. Es überträgt aber dem Hochschulrat weitgehende Befugnisse zur Ordnung der Verhältnisse im Hochschulstatut, und zwar auch hinsichtlich der näheren Ausgestaltung des Dienstverhältnisses der Professoren. Indessen enthält auch das Hochschulstatut keine Bestimmung über die Residenzpflicht der ordentlichen Professoren, obwohl der Hochschulrat eine entsprechende Regel im Statut hätte aufnehmen können. Auch das frühere, bei der erstmaligen Wahl des Beschwerdeführers geltende Statut enthielt keine entsprechende Bestimmung. Hingegen gibt das Hochschulstatut dem Hochschulrat die Ermächtigung, das Dienst- oder Auftragsverhältnis im Einvernehmen mit den Dozenten zu regeln. Die kantonale

gesetzliche Ordnung schreibt daher die Residenzpflicht der Dozenten nicht vor, sie verbietet sie aber auch nicht. Die Wohnsitzpflicht im Kanton ist daher aufgrund des Handels-Hochschulgesetzes und des Hochschulstatuts zulässig, sofern die übrigen Voraussetzungen für einen Eingriff in die Niederlassungsfreiheit, insbesondere das Erfordernis des genügenden öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit des Eingriffs gegeben sind und alle Betroffenen rechtsgleich behandelt werden.

BGE 106 Ia 28 S. 31

b) Der Beschwerdeführer bestreitet, dass die Residenzpflicht von Beamten, und insbesondere von Hochschuldozenten, im öffentlichen Interesse liege. Er gibt sich indessen Rechenschaft darüber, dass seine Beschwerde in diesem Punkt kaum Aussicht auf Erfolg hat. Das Bundesgericht hat in BGE 103 Ia 457 erkannt, dass Art. 45 BV den öffentlichrechtlichen Arbeitgeber nicht hindert, im Rahmen der gesetzlichen Regelung des Dienstverhältnisses auch Vorschriften über den Wohnsitz des Beamten aufzustellen. Das öffentliche Interesse daran besteht nicht nur, wenn die Art des Dienstes es dringend erfordert, dass der Beamte am Arbeitsort (oder in sein er Umgebung) wohnt. Nach schweizerischer Auffassung ist eine gewisse Verbundenheit des Beamten mit der Bevölkerung anzustreben; sie ist besser gewährleistet, wenn der Beamte im Gemeinwesen des öffentlichrechtlichen Arbeitgebers wohnt, denn die Beziehung zum Wohnort ist in der Regel eine wesentlich intensivere als diejenige zum blossen Dienstort. Auch fiskalische Überlegungen vermögen den Beamten zur Wohnsitznahme am Dienstort zu verpflichten (zu letzterem kritisch HANGARTNER, Entwicklungstendenzen im öffentlichen Dienstverhältnis, ZSR 98/1978, 399). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts steht auch die EMRK einer solchen Verpflichtung nicht entgegen. Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was zu einer andern Auffassung führen müsste. Gerade von seiten eines Hochschulprofessors ist die Integration in das öffentliche Leben des Hochschulkantons wünschbar. Es ist offensichtlich, dass dies wirksamer möglich ist, wenn der Professor im Kanton Wohnsitz hat, bei einem flächenmässig grösseren und verzweigten Kanton auch dann, wenn er relativ weit weg vom Hochschulort wohnt. Daneben tritt das Erfordernis der jederzeitigen Erreichbarkeit etwas zurück, ist aber nicht bedeutungslos. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Erreichbarkeit müsse nur tagsüber gewährleistet sein, und sie sei vielleicht eher gegeben, wenn er ausserhalb des Kantons in Nähe der Kantonsgrenze wohne als an der Peripherie des Kantons. Letzteres mag zutreffen. Der Beschwerdeführer ist aber wenig befugt, sich darauf zu berufen, denn er will seinen Wohnsitz nicht etwa an einen ausserkantonalen Wohnort in der Nähe von St. Gallen verlegen, sondern nach Uitikon, das von St. Gallen recht weitab liegt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass er auch an der Universität Zürich mit einem beschränkten Pensum tätig ist, an gewissen Tagen somit abwesend sein wird und nicht gleichentags dorthin zurückkehren

BGE 106 Ia 28 S. 32

wird. Gleiches gilt für die Teilnahme an der Selbstverwaltung der Hochschule. Es leuchtet ein, dass das Interesse der Teilnahme an der Selbstverwaltung der Hochschule im allgemeinen grösser sein wird, wenn der Professor auch sonst mit dem Hochschulkanton verbunden ist, als wenn er nur während seiner Lehrtätigkeit an der Hochschule anwesend ist, und der Mittelpunkt seiner Lebensinteressen anderswo liegt. Die Auferlegung der Wohnsitzpflicht liegt daher aus den von den kantonalen Behörden genannten Gründen im öffentlichen Interesse. Sie lässt dem Beschwerdeführer übrigens grosse Freiheit in der Wahl des Wohnortes innerhalb eines vielgestaltigen Kantons, sodass auch seine persönliche Freiheit in der Wahl eines zusagenden Wohnorts dadurch nicht übermässig beschränkt wird, sodass auch Art. 27 ZGB nicht verletzt scheint. c) Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit des Eingriffs ist zu prüfen, ob das private Interesse des Beschwerdeführers an einem Wohnsitzwechsel das öffentliche Interesse an der Residenzpflicht überwiegt. Das Gebot der Verhältnismässigkeit gebietet, dass das kantonale Recht begründete Ausnahmen von der allgemeinen Residenzpflicht zulässt (vgl. ZBl 79/1978, 113). Vorliegend bestehen indessen keine schwerwiegenden Gründe, die die Verlegung des

Wohnsitzes notwendig erscheinen liessen und die das Übergewicht über die von der Hochschule vorgebrachten Gründe hätten. Vorwiegend finanzielle Gründe bestimmen ihn dazu, seinen Wohnsitz nach Uitikon zu verlegen. Es mag zutreffen, dass ein Haus, besonders wenn es speziell auf die Bedürfnisse des Erbauers hin, z.B. hinsichtlich der Einrichtungen für das häusliche Musizieren, wie der Beschwerdeführer angibt, ausgebaut worden ist, nicht zu einem Zins vermietet werden kann, der die Lasten deckt und eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals gestattet. Allein, solche Überlegungen vermögen gegen die Gründe, die für die Anordnung der Residenzpflicht sprechen, nicht aufzukommen. Auch die andern, eher zweitrangigen Gründe vermögen eine Ausnahme nicht zu rechtfertigen. Die Niederlassungsfreiheit des Beschwerdeführers ist aus diesen Gründen nicht verletzt.