Urteilskopf

108 Ia 248

46. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. November 1982 i.S. Schwemmer gegen Regierungsrat des Kantons Thurgau (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 45 BV: Wohnsitzpflicht für Beamte.

Die Verpflichtung eines Mittelschullehrers, im Kanton zu wohnen, ist grundsätzlich mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar: Voraussetzungen (E. 1), öffentliches Interesse (E. 3a).

Regeste (fr):
Art. 45 Cst.: obligation de résidence des fonctionnaires.

L'obligation faite à un maître d'école secondaire d'habiter le canton est en principe compatible avec la liberté d'établissement: conditions (consid. 1), intérêt public (consid. 3a).

Regesto (it):
Art. 45 Cost.: obbligo di residenza dei funzionari.

L'obbligo imposto a un insegnante di scuola secondaria di abitare nel Cantone non è, in linea di principio, contrario alla libertà di domicilio: presupposti (consid. 1), interesse pubblico (consid. 3a).

Sachverhalt ab Seite 248

BGE 108 Ia 248 S. 248

Schwemmer ist Lehrer an der thurgauischen Kantonsschule Romanshorn. Er ersuchte um die Bewilligung, seinen Wohnsitz ins

BGE 108 Ia 248 S. 249

st. gallische Langenhub, einen benachbarten Weiler seines gegenwärtigen (thurgauischen) Wohnortes Winden, zu verlegen. Die Behörden des Kantons Thurgau, in letzter Instanz der Regierungsrat, verweigerten die Bewilligung. Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde Schwemmers, mit der dieser insbesondere die Verletzung der Niederlassungsfreiheit rügt, ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 45 BV kann sich jeder Schweizer an jedem Ort des Landes niederlassen. Die Niederlassungsfreiheit gewährleistet damit die Möglichkeit persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz; sie gebietet den Kantonen und Gemeinden, jedem Schweizerbürger die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes in einen anderen Kanton, eine andere Gemeinde oder ins Ausland zu verhindern oder zu erschweren (vgl. AUBERT, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Neuchâtel 1967, sowie Supplément 1982, Nos 1959 ss.; BURCKHARDT, Kommentar, 3. Auflage, Bern 1931, S. 387/390). Die Verfassungsbestimmungen, welche den Kantonen die Verweigerung oder den Entzug der Niederlassung wegen Bedürftigkeit oder Straffälligkeit gestatteten, und deren Voraussetzungen Gegenstand des grössten Teils der Bundesgerichtsentscheide zu Art. 45 BV bildeten (vgl. u.a. BGE 98 Ia 303, BGE 92 I 22, BGE 88 I 30 je mit Verweisen), sind mit der Revision von Art. 45 BV im Jahre 1975 aufgehoben worden (vgl. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 11. September 1973 in BBl 1974 I 223). Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit sind seither nur unter den allgemeinen Voraussetzungen zulässig, welche für staatliche Massnahmen im Bereiche der Grundrechte gelten. Dazu gehören insbesondere eine hinreichende gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse, das allfällige entgegenstehende private Interessen überwiegt. Diese Voraussetzungen gelten grundsätzlich auch in besonderen Rechtsverhältnissen (vgl. BGE 106 Ia 282 E. 3d, BGE 98 Ia 365 E. 3 je mit Hinweisen), namentlich im Beamtenverhältnis (BGE 106 Ia 29 E. 2, vgl. auch HANGARTNER, Entwicklungstendenzen im öffentlichen Dienstverhältnis, ZSR 1979 Bd. 1 S. 396 ff., O.K. KAUFMANN, Grundzüge des schweizerischen Beamtenrechts, ZBl 1972 S. 386 f.).

2. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau hat die Residenzpflicht

für den Beschwerdeführer aus § 3 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 10. Januar 1953 abgeleitet. Diese Bestimmung lautet: "Für die Wahlfähigkeit in eine Behörde oder Beamtung ist der Wohnsitz im Zeitpunkt der Wahl noch nicht erforderlich. Dagegen kann das Amt erst nach Wohnsitznahme im Amtsgebiet angetreten werden." a)-e) (Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers genügt diese gesetzliche Grundlage, um die Mittelschullehrer des Kantons Thurgau zu verpflichten, im Kantonsgebiet Wohnsitz zu wählen.)

3. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass an der umstrittenen Wohnsitzpflicht ein öffentliches Interesse bestehe. a) Ein öffentliches Interesse an der Wohnsitzpflicht des Beamten besteht nicht nur dann, wenn die Art des Dienstes es dringend erfordert (BGE 103 Ia 457 E. 4a). Nach schweizerischer Auffassung ist vielmehr eine gewisse Verbundenheit des Beamten mit der Bevölkerung anzustreben, die besser gewährleistet ist, 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 Arbeitsort (BGE 106 Ia 31 E. b). Das Interesse des Gemeinwesens an der Verwurzelung seiner Beamten ist als unglaubwürdig bezeichnet worden (J. P. MÜLLER, in ZBJV 1979. S. 128). Diese Kritik verkennt, dass die schweizerische Tradition des "Volksstaates" (vgl. FLEINER, Beamtenstaat und Volksstaat, in Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 138 ff.) in einem grossen Teil der Kantone und Gemeinden noch durchaus lebendig ist. Namentlich in kleineren Gemeinwesen wird auf die "Bürgernähe" des Beamten noch heute grosser Wert gelegt (vgl. O.K. KAUFMANN, a.a.O., S. 383 f.). Der Beamte soll danach, wenn er Amtsgewalt ausübt, nicht als "fremder Herr" erscheinen, der mit den Anschauungen der Bevölkerung nicht vertraut ist und sich der politischen Verantwortung entzieht. Er soll vielmehr durch seine Teilnahme an der politischen Willensbildung des Gemeinwesens auch ausserhalb seines Amtes belegen, dass ihm an den Geschicken dieses Gemeinwesens (dessen grundlegende Entscheide er unter Umständen durch Mitarbeit bei der Gesetzesvorbereitung, Ausarbeitung von Plänen und Plan-Varianten etc. beeinflusst) liegt. Der Wohnsitz im Gemeinwesen ist Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte. Es mag zwar zutreffen, dass das öffentliche Interesse an der Beteiligung und am

Mitbetroffensein des Beamten durch die entsprechenden politischen Entscheide nicht bei sämtlichen Beamten gleichermassen wesentlich ist. Das eher kleinliche fiskalische Interesse (AUBERT, Supplément No 1970) mag deshalb in gewissen Fällen allzu sehr im Vordergrund stehen. Es obliegt indessen in erster Linie dem kantonalen Gesetzgeber und den mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten kantonalen Behörden zu beurteilen, für welche Beamten die Integration in das öffentliche Leben des Gemeinwesens als besonders wichtig erscheint. Gerade für Lehrer ist dieses öffentliche Interesse jedoch grundsätzlich nicht zu bestreiten. Auch wenn der Lehrer nicht verpflichtet wird, im Interesse der Erreichbarkeit für Eltern und Schüler am Schulort selbst zu wohnen (vgl. HANGARTNER, a.a.O., S. 399, vgl. auch PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, Bern 1979, S. 440 Ziff. 18.727), so kann doch seine Beziehung zum Schulträger nicht als unwesentlich beiseite geschoben werden (PLOTKE, a.a.O., S. 428). Der Lehrer übt, namentlich mit der Erteilung von Zensuren, Amtsgewalt aus; er beeinflusst aber auch durch seine allgemeine erzieherische Tätigkeit das Verständnis der Schüler für Kultur und Tradition in hohem Masse. Das Interesse an der Vertrautheit des Lehrers mit den Anschauungen der Bevölkerung, aber auch das Bestreben, ihm die Teilnahme am politischen Geschehen des Gemeinwesens zu ermöglichen, für dessen Institutionen er das Verständnis seiner Schüler wecken sollte, bilden hinreichende öffentliche Interessen, um ihn zum Wohnsitz im Gebiet des Gemeinwesens seines Arbeitgebers zu verpflichten. (Die privaten Interessen des Beschwerdeführers wiegen im vorliegenden Fall das öffentliche Interesse an der Wohnsitzpflicht nicht auf.)