

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 733/2018

Urteil vom 13. Juni 2019

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichterin Heine, Bundesrichter Wirthlin,
Gerichtsschreiber Nabold.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
vertreten durch Rechtsanwältin Tania Teixeira,
Beschwerdeführer,

gegen

Sicherheitsdirektion Uri,
Lehnplatz 22, 6460 Altdorf,
vertreten durch Rechtsanwalt Hermann Näf,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen den Entscheid
des Obergerichts des Kantons Uri
vom 21. September 2018 (OG V 18 1).

Sachverhalt:

A.
Im Amtsblatt des Kantons Uri vom 4. April 2014 publizierte die Sicherheitsdirektion Uri eine Stellenanzeige für "eine/n Chefin/Chef Bereitschafts- und Verkehrspolizei (100 %) ". Als Anforderungen für diese Stelle wurde unter anderem die Bereitschaft zu unregelmässigen Arbeitszeiten und Wohnsitznahme im Kanton Uri verlangt. Auf diese Anzeige gingen vierzehn Bewerbungen ein, sieben von ihnen wurden näher geprüft. Ein Bewerber wurde in der Folge nicht berücksichtigt, da er nicht zu einer Wohnsitznahme im Kanton Uri bereit war. Schliesslich wurde der 1972 geborene A. _____ ausgewählt, welcher in der Folge die Stelle auf den 1. Oktober 2014 antrat und seinen Wohnsitz von X. _____ (ZH) nach Y. _____ (UR) verlegte. Im Oktober 2017 informierte A. _____ seinen Arbeitgeber über seine Absicht, seinen Wohnsitz per 1. Dezember 2017 von Y. _____ (UR) nach Z. _____ (LU) zu verlegen. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs ordnete die Sicherheitsdirektion mit Verfügung vom 12. Dezember 2017 für A. _____ die Pflicht zur Wohnsitznahme im Kanton Uri bis zum 30. Juni 2018 an.

B.
Die von A. _____ hiegegen erhobene Beschwerde wies das Obergericht des Kantons Uri mit Entscheid vom 21. September 2018 ab.

C.
Mit Beschwerde beantragt A. _____, es seien die Verfügung und der kantonale Gerichtsentscheid ersatzlos aufzuheben. Während die Sicherheitsdirektion auf Abweisung der Beschwerde schliesst, verzichtet das Obergericht des Kantons Uri auf eine Vernehmlassung. Mit Verfügung vom 30. Januar 2019 hat das Bundesgericht der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

1.1. Der Beschwerdeführer bezeichnet seine Eingabe als "Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten". Gemäss Art. 83 lit. g BGG ist eine solche Beschwerde jedoch unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse, wenn sie eine nicht vermögensrechtliche Angelegenheit, nicht aber die Gleichstellung der Geschlechter betrifft.

Im angefochtenen Entscheid bestätigt die Vorinstanz die Pflicht des Beschwerdeführers als öffentlich-rechtlicher Angestellter des Kantons Uri, innert der von der Beschwerdegegnerin angesetzten Frist wieder im Kanton Wohnsitz zu nehmen. Damit liegt zwar ein Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG vor, welcher allerdings keine vermögensrechtliche Angelegenheit betrifft. Eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichstellung der Geschlechter steht vorliegend nicht zur Diskussion, so dass auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht einzutreten ist.

1.2. Da die Beschwerdeschrift jedoch die Erfordernisse an eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde erfüllt (vgl. Art. 113 ff. BGG), ist sie als solche entgegenzunehmen.

2.

2.1. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nur die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 116 BGG). Diesbezüglich gilt eine qualifizierte Rügepflicht. Das Bundesgericht prüft eine solche Rüge nur insofern, als sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 117 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Der Beschwerdeführer muss klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darlegen, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 135 III 232 E. 1.2 S. 234; 133 III 589 E. 2 S. 591 f.).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 118 Abs. 1 BGG); neue Tatsachen und Beweismittel sind grundsätzlich unzulässig (Art. 117 i.V.m. Art. 99 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie auf einer Verletzung verfassungsmässiger Rechte beruht (Art. 116 i.V.m. Art. 118 Abs. 2 BGG). Wird Letzteres geltend gemacht, ist klar und detailliert darzutun, inwiefern diese verfassungswidrig, insbesondere willkürlich, sein soll (BGE 133 III 393 E. 7.1 S. 398, 585 E. 4.1 S. 588 f., je mit Hinweisen).

3.

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die ihm auferlegte Wohnsitzpflicht verstosse gegen Treu und Glaube und damit gegen Art. 9 BV. Wie jedoch das kantonale Gericht für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich festgestellt hat, war die Wohnsitzpflicht zum einen bereits in der Stellenausschreibung festgehalten und zum anderen Thema bei den Bewerbungsgesprächen, wobei der Beschwerdeführer seine Bereitschaft zur Wohnsitznahme im Kanton Uri bestätigte. Wenn in der Folge im öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag die Wohnsitzpflicht nicht explizit erwähnt wurde, so stellt dies keine ausreichende Grundlage für seine Annahme dar, er habe darauf vertrauen dürfen, dass ein ausserkantonaler Wohnsitz vom Arbeitgeber ohne Weiteres akzeptiert würde.

4.

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die auferlegte Wohnsitzpflicht verstosse gegen sein Grundrecht auf Niederlassungsfreiheit (Art. 24 Abs. 1 BV).

4.1. Gemäss Art. 24 Abs. 1 BV haben Schweizerinnen und Schweizer das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen. Die Niederlassungsfreiheit gewährleistet damit die Möglichkeit persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz; sie gebietet den Kantonen und Gemeinden, jedem Schweizer die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben, und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes zu verhindern oder zu erschweren (BGE 135 I 233 E. 5 S. 248 f.; 131 I 266 E. 3 S. 269; 128 I 280 E. 4.1.1 S. 282 f.; 108 Ia 248 E. 1 S. 249; je mit Hinweisen).

Die Niederlassungsfreiheit kann, wie andere Freiheitsrechte, unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Danach bedürfen Einschränkungen der gesetzlichen Grundlage (Abs. 1), müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter

gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Abs. 2 und 3); zudem ist der Kerngehalt des Grundrechts unantastbar (Abs. 4). Diese Voraussetzungen gelten auch in besonderen Rechtsverhältnissen (BGE 128 I 280 E. 4.1.2 S. 283; 111 Ia 214 E. 2a S. 216 mit Hinweisen).

4.2. Im angefochtenen Entscheid wurde der Beschwerdeführer verpflichtet, innert der angesetzten Frist (wieder) Wohnsitz im Kanton Uri zu nehmen. Damit berührt dieser unbestrittenermassen seine Niederlassungsfreiheit. Weiter ist unbestritten, dass aufgrund von Art. 35 Abs. 1 der kantonalen Personalverordnung in Verbindung mit Art. 51 des kantonalen Polizeigesetzes eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine Grundrechtseinschränkung besteht.

4.3. Der Beschwerdeführer bestreitet ein öffentliches Interesse an der Grundrechtseinschränkung.

4.3.1. Die ältere bundesgerichtliche Rechtsprechung erachtete die Einschränkung der Niederlassungsfreiheit aufgrund von Ansässigkeitserfordernissen generell als unbedenklich. Sie gestattete den Kantonen einen innerkantonalen Wohnsitz für Beamte zu verlangen, um eine gewisse Verbundenheit des öffentlichen Angestellten mit der Bevölkerung und dem Gemeinwesen sicherzustellen. Dessen Anliegen und Bedürfnisse sollte der Beamte nicht nur aus amtlicher, sondern auch aus privater Sicht kennen (BGE 103 Ia 455 E. 4a S. 457 f.). In der Folge ging das Bundesgericht dazu über, die Wohnsitzpflicht an den Kriterien der dienstlichen Notwendigkeit und der Verbundenheit mit der Bevölkerung zu messen, wobei es zugleich rein fiskalische Gründe für eine Wohnsitzpflicht ausschloss (BGE 118 Ia 410 ff. mit Hinweisen; vgl. auch BGE 120 Ia 203 E. 3a S. 205 mit Hinweisen). So wurde ein öffentliches Interesse an einer Residenzpflicht unter anderem bejaht für Beamte des Polizei- oder Feuerwehrkorps (BGE 103 Ia 455 E. 4a S. 457), für Lehrer (BGE 115 Ia 207 ff.; 108 Ia 248 ff.), für den Chef einer kommunalen Einwohnerkontrolle (Urteil 2P.134/1991 vom 3. April 1992, auf welches in BGE 118 Ia 410 E. 2 verwiesen wird), für den Aufseher einer Strafanstalt (BGE 116 Ia 382 ff.) sowie für den Gerichtsschreiber an einem Bezirksgericht (Urteil P.388/1986 vom 27. März 1987), nicht dagegen etwa bei einem Ambulanzfahrer (BGE 118 Ia 410 ff.). Im Zusammenhang mit der Wahl eines Berner Regierungsstatthalters erachtete das Bundesgericht die Wohnsitzpflicht nicht nur wegen dienstlicher Erfordernisse als sachlich gerechtfertigt, sondern auch deshalb, weil bei einem solchen Amt eine enge Verbundenheit mit dem betreffenden Gemeinwesen vorausgesetzt werden könne (BGE 128 I 34 ff.).

4.3.2. In BGE 128 I 280 ff., in dem ein Rechtsanwalt um eine Ausnahme von der Wohnsitzpflicht für die notarielle Tätigkeit im Kanton Appenzell Innerrhoden ersuchte, änderte das Bundesgericht diese Rechtsprechung. Es hielt fest, dass sich im Falle der Notare eine Wohnsitzpflicht aus Gründen der dienstlichen Präsenz oder mit dem Erfordernis der Verbundenheit mit der Bevölkerung nicht mehr aufrecht erhalten lasse (BGE 128 I 280 E. 4.3 S. 285 f.). Auch für weitere Kategorien von Bediensteten, für die früher eine Wohnsitzpflicht ohne Weiteres bejaht worden sei, lasse sich eine solche nicht mehr begründen. Einzige Ausnahme sei, wenn eine hoheitliche Tätigkeit ausgeübt werde (BGE 128 I 280 E. 4.3 S. 285). Namentlich treffe dies zu, wenn eine weitgehende Unabhängigkeit in der Ausführung der hoheitlichen Tätigkeit bestehe und diese vergleichbar sei mit richterlichen Funktionen oder hohen politischen Ämtern sowie leitenden Funktionen. Im Kern beruhe diese Sichtweise auf dem demokratischen Grundgedanken, wonach Staatsgewalt von den Staatsunterworfenen selbst ausgeübt werde. Weil im schweizerischen Bundesstaat Staatlichkeit auch den Kantonen zukomme, lasse sich eine Ansässigkeit auf dem Kantonsgebiet für hohe staatliche Funktionen weiterhin rechtfertigen (BGE 128 I 280 E. 4.3 S. 284 f.). Vorbehalten wurden überwiegende objektive oder subjektive Gründe nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip (BGE 128 I 280 E. 4.5 S. 286; 118 Ia 410 E. 2 S. 412; 115 Ia 207 E. 3c S. 211, je mit Hinweisen).

4.3.3. Gemäss den grundsätzlich verbindlichen vorinstanzlichen Feststellungen ist der Beschwerdeführer als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei Uri Vorsteher der personell grössten Abteilung der Kantonspolizei; aufgrund dieser Funktion gehört er dem Polizeikommando an. Als hoher Polizeioffizier mit Leitungsfunktion übt er hoheitliche Handlungen in grosser Unabhängigkeit aus. Entgegen seinen Ausführungen verstösst es nicht gegen Bundesrecht und dabei insbesondere nicht gegen die dargelegten Prinzipien (vgl. E. 4.3.2 hievor), wenn das kantonale Gericht ein öffentliches Interesse an einer engen Verbundenheit mit dem Kanton bejaht hat. Insbesondere kann auch aus dem von ihm angerufenen Urteil 2C 335/2013 vom 11. Mai 2015 nichts Gegenteiliges abgeleitet werden, wurde doch in jenem Urteil nicht ein öffentliches Interesse an der Wohnsitzpflicht verneint, sondern lediglich ausgeführt, dass das private Interesse an einer freien Wohnsitzwahl im konkreten Einzelfall das öffentliche Interesse an einer Wohnsitzpflicht überwiege (zur

entsprechenden Prüfung in Bezug auf den Beschwerdeführer vgl. E. 4.4.3 hienach).

4.4. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet, dass eine Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sowie für die betroffene Person zumutbar sein muss (BGE 139 I 218 E. 4.3 S. 224).

4.4.1. Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, ist der Wohnsitz derjenige Ort, zu welchem die betreffende Person die engste Verbundenheit aufweist. An diesem Ort ist die Person grundsätzlich steuerpflichtig; bei Schweizer Bürgern fällt zudem besonders ins Gewicht, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden. Eine Wohnsitzpflicht ist somit geeignet, eine enge Verbundenheit zu einem Ort herzustellen. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass es einer Person mit Wohnsitzpflicht freisteht, auch ausserhalb ihres Wohnsitzes gewisse Lebensinteressen zu verfolgen.

4.4.2. Weiter ist nicht zu beanstanden, dass das kantonale Gericht die Erforderlichkeit der Wohnsitzpflicht für die Aufrechterhaltung der engen Verbundenheit bejaht hat. Auch wenn der Beschwerdeführer im Zeitpunkt seines Wegzuges aus dem Kanton Uri bereits seit drei Jahren als Polizeioffizier tätig war und in dieser Zeit mehrheitlich im Kanton wohnhaft war, so kann eine solch kurze Zeitspanne nicht als ausreichend lebensprägend angesehen werden, um auch in Zukunft eine enge Verbundenheit mit dem Kanton Uri sicherzustellen. Im Übrigen ist auch kein milderes Mittel als die Anordnung der Wohnsitzpflicht ersichtlich, durch welches eine ähnlich hohe Verbundenheit mit dem Arbeitskanton aufrechterhalten werden könnte.

4.4.3. Gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen hat der Beschwerdeführer seine Partnerin im Jahre 2017 kennengelernt und hat im Monat vor der Anordnung der Wohnsitzpflicht, mithin im November 2017, mit ihr (erstmalig) eine gemeinsame Wohnung im Kanton Luzern bezogen. Von einem gefestigten Konkubinatsverhältnis konnte somit jedenfalls im Zeitpunkt der Auferlegung der Wohnsitzpflicht (noch) keine Rede sein. Besondere Gründe (wie familiäre Verpflichtungen oder Wohnsitzpflichten), welche den Umzug der Partnerin in den Kanton Uri erschweren oder verunmöglichen würden, sind weder geltend gemacht noch ersichtlich. Zwar trifft es zu, dass durch einen gemeinsamen Umzug in den Kanton Uri der Arbeitsweg der Partnerin verlängert würde; dieser Verlängerung steht aber die Verkürzung des Arbeitsweges des Beschwerdeführers gegenüber. Auch nach einer Verlängerung des Arbeitsweges der Partnerin wäre dieser gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen durchaus noch im Rahmen dessen, was gemeinhin als akzeptabel angesehen wird. Somit steht dem öffentlichen Interesse an einer engen Verbundenheit des Beschwerdeführers mit dem Kanton Uri kein überwiegendes privates Interesse gegenüber, womit die Auferlegung der Wohnsitzpflicht auch als zumutbar erscheint.

4.5. Zusammenfassend beruht die auferlegte Wohnsitzpflicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage (vgl. E. 4.2 hievore) und liegt im öffentlichen Interesse (vgl. E. 4.3 hievore). Sie ist verhältnismässig, da der Grundrechtseingriff dem Beschwerdeführer zumutbar (vgl. E. 4.4.3 hievore) sowie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet (vgl. E. 4.4.1 hievore) und erforderlich (vgl. E. 4.4.2 hievore) ist. Eine Verletzung des Kerngehaltes von Art. 24 Abs. 1 BV wird zu Recht nicht geltend gemacht. Die Grundrechtseinschränkung ist demnach im Sinne von Art. 36 BV gerechtfertigt; somit liegt keine Verletzung von Art. 24 Abs. 1 BV vor.

5.

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, es verstosse gegen die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), wenn ihm eine Wohnsitzpflicht auferlegt werde, andere hohe Angestellte des Kantons Uri jedoch von einer solchen Pflicht nicht betroffen sind.

5.1. Soweit der Beschwerdeführer sich in seinem Vergleich auf Personen bezieht, deren Tätigkeit gemäss den verbindlichen vorinstanzlichen Tatsachenfeststellungen nicht im gleichen Masse hoheitlichen Charakter haben wie jene eines hohen Polizeioffiziers, so ist diese Ungleichbehandlung ohne Weiteres gerechtfertigt. Das öffentliche Interesse an der Wohnsitzpflicht knüpft nicht unwesentlich an der Hoheitlichkeit der ausgeübten Tätigkeit an (vgl. E. 4.3.2 hievore). Es verstösst offensichtlich nicht gegen die Rechtsgleichheit, wenn nur jenen Angestellten eine Wohnsitzpflicht auferlegt wird, bei denen ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer engen Verbundenheit mit dem Kanton Uri besteht.

5.2. Das kantonale Gericht hat weiter erwogen, dass in Bezug auf die Hoheitlichkeit der Tätigkeit die Funktion des hohen Polizeioffiziers mit jener der Staatsanwälte vergleichbar ist. Es hat im Weiteren

für das Bundesgericht verbindlich festgestellt, dass einerseits die Staatsanwälte in der Öffentlichkeit weniger stark wahrgenommen werden, als der Beschwerdeführer und es andererseits bei Auferlegung einer Wohnsitzpflicht für Staatsanwälte zu Rekrutierungsproblemen kommen würde. Was der Beschwerdeführer hiegegen vorbringt, vermag diese Feststellungen nicht als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen. Insbesondere ist es notorisch, dass nicht jeder Bewerber um ein öffentliches Amt, der die formellen Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllt, zur Ausübung des betreffenden Amtes geeignet ist; insofern sind die Hinweise des Beschwerdeführers auf die geringen gesetzlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen für Staatsanwälte im Kanton Uri nicht geeignet, die vorinstanzliche Feststellung von Rekrutierungsproblemen als willkürlich erscheinen zu lassen. Das öffentliche Interesse an bestmöglichen Angestellten und Amtsträgern ist aber ohne Weiteres geeignet, das grundsätzlich bestehende öffentliche Interesse an einer engen Verbundenheit dieser Personen mit dem Kanton zurückzudrängen; somit verstösst es auch nicht gegen die Rechtsgleichheit, wenn hohen Polizeioffizieren eine Wohnsitzpflicht auferlegt wird, während bei Staatsanwälten auf eine solche verzichtet wird.

6.

Somit hat die Vorinstanz nicht gegen die verfassungsmässigen Rechte des Beschwerdeführers verstossen, als sie die ihm auferlegte Wohnsitzpflicht bestätigte; die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist abzuweisen. Gemäss der angefochtenen Verfügung war der Beschwerdeführer verpflichtet, bis 30. Juni 2018 Wohnsitz im Kanton Uri zu nehmen. Da diese Frist in der Zwischenzeit abgelaufen ist, der Beschwerde jedoch vom Bundesgericht aufschiebende Wirkung zuerkannt wurde, ist eine neue Frist anzusetzen. Da Urteile des Bundesgerichts am Tag ihrer Ausfällung in Rechtskraft erwachsen (Art. 61 BGG), den Parteien jedoch erst Tage oder Wochen später eröffnet werden und es sich aus Gründen der Rechtssicherheit aufdrängt, das Ende der Befristung mit einem fixen Termin anzugeben (vgl. auch Urteil 2C 345/2016 vom 6. April 2017 E. 5), rechtfertigt es sich, das Ende der Frist zur Wohnsitznahme im Kanton Uri auf den 31. Januar 2020 festzusetzen.

7.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird nicht eingetreten.

2.

Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird abgewiesen.

3.

Der Beschwerdeführer hat bis zum 31. Januar 2020 Wohnsitz im Kanton Uri zu nehmen.

4.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Obergericht des Kantons Uri, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 13. Juni 2019

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Der Gerichtsschreiber: Nabold