

UR_GERICHTE 2018_OG V 18 1. vom 21. September 2018

UR Obergericht, 2018-09-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ur_gerichte_2018_OG_V_18_1.

FR: UR_GERICHTE 2018_OG V 18 1. du 21 septembre 2018

IT: UR_GERICHTE 2018_OG V 18 1. del 21 settembre 2018

Regeste

Personalrecht. Art. 8 Abs. 1, Art. 9, Art. 24 Abs. 1, Art. 36 BV.

Volltext

Personalrecht. Art. 8 Abs. 1, Art. 9, Art. 24 Abs. 1, Art. 36 BV. Art. 51 PolG. Art. 35 Abs. 1 PV. Wohnsitzpflicht eines Polizeioffiziers der Kantonspolizei beschränkt auf das Kantonsgebiet. Durch die Wohnsitzpflicht wird die Niederlassungsfreiheit eingeschränkt. Die Einschränkung muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Im Kanton Uri besteht eine ausreichende gesetzliche Grundlage, gestützt worauf die Anstellungsbehörde einem Angehörigen des Polizeikorps einen bestimmten Wohnsitz vorschreiben kann, sofern ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Die Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Wohnsitzpflichten ist restriktiv. Für Beamte, die eine besonders wichtige, leitende Stellung ausüben, ist es jedoch nach wie vor anerkannt, dass eine Wohnsitzpflicht mit dem Argument auferlegt werden kann, der Beamte müsse zum betreffenden Gemeinwesen eine enge Verbundenheit aufweisen. Der Beschwerdeführer übt eine hohe leitende Funktion bei der Kantonspolizei Uri aus, weshalb bei ihm eine enge Verbundenheit mit dem Kanton vorausgesetzt werden konnte. Mit der Verpflichtung, den Wohnsitz innerhalb der Grenzen eines bestimmten Gemeinwesens zu begründen, wird sichergestellt, dass der Ort, an welchem sich der Mittelpunkt der Lebensinteressen befindet, auf dem Gebiet des betreffenden Gemeinwesens zu liegen kommt. Die konkret verfügte Wohnsitzpflicht beschränkt auf das Kantonsgebiet war deshalb geeignet und erforderlich die Verbundenheit mit dem betreffenden Gemeinwesen (dem Kanton Uri) sicherzustellen. Die Abwägung der betroffenen privaten und öffentlichen Interessen ergab, dass die Wohnsitzpflicht auch zumutbar und damit insgesamt verhältnismässig war. Der Kanton schuf zudem keine Vertrauensgrundlage, gestützt worauf der Beschwerdeführer seinen Wohnsitz ohne Weiteres in einen anderen Kanton hätte verlegen können, und dafür, dass andere Staatsbedienstete keine Wohnsitzpflicht traf, bestanden sachliche Gründe. Sowohl der Grundsatz von Treu und Glauben als auch das Rechtsgleichheitsgebot waren deshalb nicht verletzt. Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten war.

Obergericht, 21. September 2018, OG V 18 1 (Das Bundesgericht trat auf die dagegen erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht ein, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wies es ab, BGE 8C_733/2018 vom 13.06.2019)

Aus den Erwägungen:

3. Vorab zu prüfen ist der Vorwurf des Beschwerdeführers, die angeordnete Wohnsitzpflicht verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben.

a) Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 170 E. 4.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 627 ff.).

b) Die Stelle als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei Uri wurde im Jahr 2014 zur Neubesetzung ausgeschrieben, woraufhin sich der Beschwerdeführer auf die Stelle bewarb. Im Stelleninserat wurde als Anforderung unter anderem die Bereitschaft zur Wohnsitznahme im Kanton Uri aufgeführt. Anlässlich der Bewerbungsgespräche wurde die Wohnsitznahme im Kanton angesprochen, wobei unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer damals äusserte, in den Kanton ziehen zu wollen, wie dies nach der Anstellung dann auch effektiv geschah. In der der Anstellung folgenden Medienmitteilung und auch in einer internen Personalmitteilung wurde ferner betont, dass der Beschwerdeführer seinen Wohnsitz in den Kanton Uri verlegen werde.

c) Es kann vor diesem Hintergrund nicht in Abrede gestellt werden, dass für den Arbeitgeber das Kriterium des Wohnsitzes innerhalb des Kantons von Anfang an ein erkennbar wichtiges Anliegen war (vergleiche hierzu auch E. 7c/hh hernach). Insofern ist nicht einsichtig, weshalb der Kanton eine Vertrauensgrundlage geschaffen haben sollte, dergestalt, dass der Beschwerdeführer jederzeit und ohne Auswirkungen auf sein Arbeitsverhältnis seinen Wohnsitz in einen anderen Kanton verlegen könnte. Auch geht das Vorbringen des Beschwerdeführers, es sei ihm damals keine Wohnsitzpflicht auferlegt worden, letztlich an der Sache vorbei: Es ist im vorliegenden Zusammenhang unerheblich, ob eine solche Pflicht bereits zum Zeitpunkt der Anstellung bestanden hat beziehungsweise formell angeordnet wurde. Entscheidend ist unter Vertrauensschutzgesichtspunkten nur, dass der Beschwerdeführer angesichts der erkennbaren Wichtigkeit eines innerkantonalen Wohnsitzes nicht darauf vertrauen konnte und durfte, dass ein ausserkantonaler Wohnsitz vom Arbeitgeber ohne Weiteres akzeptiert würde. Vielmehr musste der Beschwerdeführer gerade mit dem Gegenteil rechnen.

d) Gleichfalls nicht zu überzeugen vermag der Einwand des Beschwerdeführers, er habe andere Anforderungen gemäss Stelleninserat ebenfalls nicht erfüllt, weshalb die entsprechende Auflistung nicht bindenden Charakter habe. Zwar trifft zu, dass der Beschwerdeführer nicht über den im Stelleninserat zusätzlich geforderten Hochschulabschluss verfügt. Dass der Beschwerdeführer aber auch eine weitere Anforderung (Wohnsitznahme im Kanton) nicht erfüllen würde, stand zum Zeitpunkt der Anstellung nie zur Diskussion. Vielmehr war der Beschwerdeführer gerade bereit, diese Anforderung zu erfüllen und den Wohnsitz in den Kanton zu verlegen. Während ungefähr drei Jahren lebte der Beschwerdeführer denn auch im Kanton. Anders als beim fehlenden Hochschulabschluss, welcher Umstand dem Arbeitgeber stets bewusst war, rechnete der Arbeitgeber nicht damit, dass die Wohnsitzanforderung auch nicht erfüllt würde. Aus dem Umstand, dass die eine Anforderung (Hochschulabschluss) nicht erfüllt wird, konnte der Beschwerdeführer jedenfalls nicht berechtigterweise annehmen, eine andere Anforderung (Wohnsitz) sei ohne Weiteres auch nicht (mehr) zu erfüllen.

e) Ob die nach dem Wegzug des Beschwerdeführers angeordnete und nun angefochtene Wohnsitzpflicht im öffentlichen Interesse erfolgte und verhältnismässig ist, wird Gegenstand der nachfolgenden Prüfung sein. Eine Vertrauensgrundlage, worauf der Beschwerdeführer seinen Wohnsitzwechsel berechtigterweise abstützen durfte, bestand indessen nicht, weshalb der Beschwerdeführer unter dem Gesichtswinkel des Vertrauensschutzes nichts zu seinen Gunsten ableiten kann. Die Rüge ist unbegründet, womit sich Weiterungen zu den getätigten Dispositionen erübrigen.

4. a) 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 Schweizerbürger die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben, und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes zu verhindern oder zu erschweren (BGE 128 I 282 E. 4.1.1). Indem die Vorinstanz den Beschwerdeführer unter impliziter Androhung personalrechtlicher Nachteile (vergleiche E. 1c hievor) zur Wohnsitznahme im Kanton Uri verpflichtete, wird der Beschwerdeführer in seiner Niederlassungsfreiheit betroffen.

b) 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 283 E. 4.1.2).

5. Mit Art. 35 Abs. 1 PV sowie Art. 51 Polizeigesetz (PolG, RB 3.8111), wonach die Anstellungsbehörde den kantonalen Angestellten beziehungsweise Angehörigen des Polizeikorps einen bestimmten Wohnsitz vorschreiben kann, sofern ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, ist eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die verfügte Wohnsitzpflicht vorhanden. Zwischen den Parteien ist dies zurecht auch unbestritten.

6. a) Die frühere Rechtsprechung des Bundesgerichts ging hinsichtlich der Zulässigkeit von Wohnsitzpflichten relativ weit und hielt es grundsätzlich für unbedenklich für öffentlichrechtlich Bedienstete solche vorzusehen (vergleiche BGE 128 I 283 E. 4.2 mit Hinweis auf 103 IA 455). Obwohl die Praxis in jüngerer Zeit restriktiver wurde, ist es nach wie vor anerkannt, dass Beamten, die eine besonders wichtige, leitende Stellung ausüben, eine Wohnsitzpflicht auferlegt werden kann. So können es einerseits dienstliche Erfordernisse sein, welche eine Wohnsitzpflicht sachlich rechtfertigen können (zum Beispiel erhöhte Einsatzbereitschaft), andererseits aber auch demokratiepolitische; so etwa, wenn der demokratische Grundgedanke, wonach die Staatsgewalt durch die Staatsunterworfenen selber ausgeübt werden soll, im Vordergrund steht. Insoweit kann sich eine Wohnsitzpflicht auch dann rechtfertigen, wenn bei einem bestimmten Amt eine enge Verbundenheit mit dem betreffenden Gemeinwesen vorausgesetzt werden kann (zum Ganzen: BGE 128 I 483 ff. E. 4.2, 128 I 43 E. 3d). Gerade bei hoheitlichen Tätigkeiten, welche in grosser Unabhängigkeit ausgeübt werden, kann es dem Gemeinwesen nicht verwehrt sein, an der Wohnsitzpflicht festzuhalten und solche Tätigkeiten nur Angehörigen des betroffenen Gemeinwesens zu übertragen (BGE 128 I 285 E. 4.3).

b) Zusammenfassend kann ein öffentliches Interesse an der Wohnsitzpflicht vorhanden sein. Dieses besteht – wie auch der Beschwerdeführer zurecht ausführt – aus einer

Aufgabenerfüllungskomponente (Sicherstellung, dass die dienstlichen Pflichten und damit die öffentliche Aufgabe erfüllt werden) und andererseits aus einer Integrationskomponente (Sicherstellung, dass der öffentlichrechtlich Bedienstete eine enge Verbundenheit mit dem betreffenden Gemeinwesen aufweist). Rein fiskalische Interessen (Sicherung der auf dem ausbezahlten Lohn anfallenden Steuern) dürfen dagegen alleine nicht ausschlaggebend sein (vergleiche BGE 120 Ia 205 E. 3a).

c) Der Beschwerdeführer ist als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei Uri Vorsteher der personell grössten Abteilung der Kantonspolizei (vergleiche Rechenschaftsberichte über die kantonale Verwaltung in den Jahren 2014 und 2015, Tabelle Nr. 51, sowie in den Jahren 2016 und 2017, Tabelle Nr. 50). Aufgabe der Abteilung Bereitschafts- und Verkehrspolizei ist es unter anderem, die polizeiliche Erst-Intervention permanent zu gewährleisten, die sicherheitspolizeilichen Aufgaben wahrzunehmen, den Strassen- und Schifffahrtsverkehr zu regeln, überwachen und zu kontrollieren, Massnahmen zur Verhütung von Verkehrsunfällen (insbesondere Verkehrserziehung) zu ergreifen, Verkehrsunfälle zu bearbeiten und bei Unglücksfällen und Katastrophen Hilfe zu leisten (Art. 33 lit. b Ziff. 3 Reglement über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit [Organisationsreglement, ORR, RB 2.3322]). In der Funktion als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei gehört der Beschwerdeführer dem Polizeikommando

an (Art. 6 Abs. 1 PolR). Zwischen den Beteiligten ist vor diesem Hintergrund zurecht unbestritten, dass der Beschwerdeführer eine bedeutende leitende Stellung innerhalb der Kantonspolizei Uri innehat und damit eine bedeutende hoheitliche Tätigkeit ausübt (vergleiche zur hoheitlichen Tätigkeit auch: Art. 4 PolR). Es liegt dabei auf der Hand (und wird im Übrigen von keiner Seite bestritten), dass der Beschwerdeführer in seiner Eigenschaft als hoher Polizei-offizier mit Leitungsfunktion hoheitliche Handlungen in grosser Unabhängigkeit ausübt (vergleiche hierzu: Replik des Beschwerdeführers vom 30.05.2018, S. 9 Rz. 81).

d) Aus dem vorstehend Gesagten ergibt sich, dass ein öffentliches Interesse an der Wohnsitzpflicht des Beschwerdeführers bejaht werden kann. Fraglos ist für den Bereich der Bereitschafts- und Verkehrspolizei die Sicherstellung der verzugslosen physischen Anwesenheit des Beschwerdeführers von eminenter Bedeutung. Zudem ist es gerade bei Tätigkeiten wie sie der Beschwerdeführer ausübt nach wie vor anerkannt, dass eine enge Verbundenheit mit dem betreffenden Gemeinwesen im öffentlichen Interesse ist. Die Einwände des Beschwerdeführers vermögen hier nicht zu überzeugen. Zwar mag die Anordnung einer Wohnsitzpflicht in einer aufgrund von modernen Kommunikations- und Verkehrsmitteln zunehmend mobilen Welt aus der Zeit gefallen erscheinen. So mag insofern zutreffen, dass sich Wohnsitzpflichten immer weniger rechtfertigen lassen, wie der Beschwerdeführer vorbringt. Aus diesem Grund ist die Rechtsprechung mit Bezug auf die Einschränkung der Niederlassungsfreiheit auch restriktiver geworden (vergleiche E. 6a hievor). Auf der anderen Seite kann gerade die zunehmende Mobilität auch als Argument angeführt werden, weshalb die Möglichkeit der Anordnung einer Wohnsitzpflicht nicht vollständig aufzugeben ist. Gerade in einer weitgehend mobilen Welt würde die Verbundenheit mit dem Gemeinwesen komplett zu erodieren drohen, wenn nicht zumindest für hohe Staatsbedienstete, welche besonders wichtige, leitende Stellungen innehaben, eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme weiterhin möglich wäre. Darüber, ob die enge Verbundenheit mit dem betreffenden Gemeinwesen überhaupt ein relevantes Kriterium für die Anstellung eines öffentlichrechtlich Bediensteten sein soll, mögen unterschiedliche

Auffassungen bestehen. Den Kantonen steht es auch offen, hinsichtlich des Wohnsitzerfordernisses und damit letztlich bezüglich des Kriteriums der Verbundenheit mit dem Gemeinwesen liberaler zu sein (vergleiche BGE 128 I 286 E. 4.4). Rechtlich ist das Kriterium jedoch in den genannten Grenzen, wie erwähnt, nach wie vor anerkannt, sodass eine Wohnsitzpflicht für hohe leitende Beamte weiterhin mit Verbundenheitsargumenten gerechtfertigt werden kann. Ob die Wohnsitzpflicht das geeignete, erforderliche und zumutbare Mittel ist, um die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu erreichen, wird Gegenstand der nachfolgenden Verhältnismässigkeitsprüfung sein. Eine solche ist auch dann vorzunehmen, wenn die Wohnsitzpflicht – wie vorliegend – für eine bestimmte Kategorie Bediensteter grundsätzlich gerechtfertigt erscheint (BGE 128 I 284 E. 4.2).

7. a) Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) ist im gesamten Verwaltungsrecht bei der Rechtsetzung und bei der Rechtsanwendung zu beachten. Er setzt voraus, dass die staatliche Massnahme das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles ist, dass der Eingriff nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Zweckes erforderlich ist, und dass zwischen Ziel und Mitteln ein vernünftiges Verhältnis besteht (BGE 2C_1149/2015 vom 29.03.2016 E. 4.7 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 520 mit Hinweisen).

b) Zwischen den Beteiligten ist strittig, ob die verfügte Wohnsitzpflicht das geeignete, erforderliche und zumutbare Mittel ist, den Aufgabenerfüllungszweck sicherzustellen (vergleiche E. 6a ff.).

aa) Gemäss Dienstbefehl Nr. 3.5 vom 21. September 2010, Ziff. 3, ist der Aufenthaltsort während des Pikettdienstes so zu wählen, dass die Distanz zwischen dem Diensthabenden und dem Arbeitsort bei ordentlichen Strassen- und Verkehrsverhältnissen unter Einhaltung der Verkehrsvorschriften innerhalb von 30 Minuten überwunden werden

kann (Twixroute). Die Anordnung im Dienstbefehl dient dazu, die verzugslose physische Anwesenheit des diensthabenden Polizisten sicherzustellen, damit dieser bei ausserordentlichen Ereignissen auf Abruf sofort der Funktion entsprechend eingesetzt werden kann (vergleiche auch Dienstbefehl a.a.O., Ziff. 2). Die Regelung dient dem Aufgabenerfüllungszweck (vergleiche E. 6a f. hievore). Als Referenz für die Bemessung der 30-Minuten-Frist wird Twixroute angegeben, eine Routenplanerfunktion der Software «Twixtel» (vergleiche <https://www.twixtel.ch/de/twixtel/bersicht-Anwendungen> zuletzt besucht: 17.09.2018).

bb) Der Beschwerdeführer hat seinen ausserkantonalen Wohnsitz so gewählt, dass er gemäss Twixroute mit dem Auto 29 Minuten bräuchte, um von seiner ausserkantonalen Wohnadresse zum Arbeitsort in Flüelen zu gelangen. Es ist dem Beschwerdeführer zuzugestehen, dass er die Anforderungen an die zeitliche Verfügbarkeit, welche der Dienstbefehl konkretisiert, einhalten dürfte. Die von der Beschwerdegegnerin angeführten Einwände, dass die Zeitberechnung nicht realistisch sei, weil sich der Beschwerdeführer ständig in der Nähe seines Autos aufhalten müsste und er mehr Zeit bräuchte, sobald er sich richtungsmässig von Flüelen entferne, sind wenig überzeugend. Solcherlei Probleme können sich auch bei einem innerkantonalen Wohnsitz ergeben, nachdem auch hier entscheidend wäre, dass sich der Aufenthaltsort nicht mehr als 30 Minuten vom Arbeitsort entfernt befände und diese Anforderung beispielsweise bei einem Aufenthalt in Realp nicht erfüllt würde. Ebenso würde beispielsweise ein Aufenthalt in Andermatt oder Seelisberg erfordern, dass der Beschwerdeführer sich ständig in der Nähe seines Autos aufhalten

müsste, nachdem die Autofahrt nach Flüelen von diesen Orten aus ebenfalls knapp die 30-Minuten-Grenze erreichen dürfte. Bei einem Wohnsitz innerhalb der Kantons Grenzen aber nur knapp innerhalb des 30-Minuten-Rayons (etwa Andermatt) ergäbe sich ferner, dass auch hier keine weiteren Entfernungen zum Arbeitsort drin liegen würden. In einem solchen Fall und insoweit gleich wie beim gewählten ausserkantonalen Wohnsitz müsste der Beschwerdeführer seine Freizeitaktivitäten, wie Einkaufen, Spazieren etc., Richtung Arbeitsort orientieren. So wäre der Beschwerdeführer an seinem gegenwärtigen Wohnsitz beispielsweise verpflichtet, während des Pikettdienstes seine Einkäufe in Horw oder Stans zu tätigen, nicht aber in Emmen oder Ebikon; genauso wie er bei Wohnsitz in Andermatt nicht in Airolo einkaufen dürfte. Letztlich liegt es in der Verantwortung des betreffenden Polizeiangehörigen, dass er bei einem Wohnsitz knapp innerhalb des Pikettrayons seinen Aufenthaltsort so wählt, dass er dem Dienstbefehl nachkommen kann. Aus den genannten Gründen liesse sich die angefochtene Wohnsitzpflicht alleine mit dem Aufgabenerfüllungszweck wohl kaum rechtfertigen. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen aber offenbleiben.

c) Zwischen den Beteiligten erweist sich als umstritten, ob die verfügte Wohnsitzpflicht das geeignete, erforderliche und zumutbare Mittel ist, die enge Verbundenheit des Beschwerdeführers mit der Bevölkerung des Kantons Uri sicherzustellen.

aa) Gemäss Art. 23 Abs. 1 ZGB befindet sich der zivilrechtliche Wohnsitz einer Person an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Auch der steuerrechtliche Wohnsitz oder der Wohnsitz nach IPRG wird in diesem Sinne umschrieben (Art. 3 Abs. 2 DBG; Art. 4 Abs. 2 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri [StG, RB 3.2211]; Art. 20 Abs. 1 lit. a IPRG). Die Verweilensabsicht manifestiert sich darin, dass jemand durch sein Verhalten zeigt, an einem bestimmten Ort beziehungsweise in einem bestimmten Land den Mittelpunkt der persönlichen, sozialen und beruflichen Beziehungen zu haben (BGE 5C.56/2002 vom 18.02.2003 E. 4.2.1 nicht publ. in 129 III 404). Entscheidend ist mithin, wo sich nach den objektiven äusseren Umständen faktisch der Mittelpunkt der Lebensinteressen befindet (BGE 2C_536/2014 vom 06.02.2015 E. 2.2 mit Hinweisen). Der Wohnsitz ist damit per definitionem derjenige Ort, zu welchem die betreffende Person die engste Verbundenheit aufweist. An den Wohnsitz sind denn auch diverse für die betreffende Person wichtige Rechtswirkungen geknüpft. Wie erwähnt, wird eine natürliche Person grundsätzlich am Wohnsitz steuerpflichtig. Hier werden auch, was besonders ins Gewicht

fällt, die politischen Rechte ausgeübt (Art. 39 Abs. 2 BV), so etwa das Stimm- und Wahlrecht (Art. 17 Abs. 1, Art. 21 KV). Diverse Zuständigkeiten von Behörden knüpfen am Wohnsitz an (statt vieler: Art. 10 ff. ZPO; Art. 58 Abs. 1 ATSG). Die Verbundenheit mit dem Ort, welcher als Wohnsitz gilt, ist damit ungleich höher als mit jedem anderen Ort. Namentlich ist die Verbundenheit entschieden höher als mit dem blossen Arbeitsort, wobei nicht in Abrede zu stellen ist, dass auch mit Letzterem eine gewisse Verbundenheit einhergeht.

bb) Mit der Verpflichtung, den Wohnsitz innerhalb der Grenzen eines bestimmten Gemeinwesens zu begründen, wird sichergestellt, dass der Ort, an welchem sich der Mittelpunkt der Lebensinteressen befindet, auf dem Gebiet des betreffenden Gemeinwesens zu liegen kommt. An diesem Ort ist, wie gezeigt, mit der engsten Verbundenheit zu rechnen. Weder der Wochenaufenthaltsort noch der Arbeitsort können als gleichwertige Alternative zum Wohnsitzort angesehen werden. Auch eine Wohnsitzpflicht beschränkt auf

den Pikettrayon würde der Integrationskomponente nicht ausreichend Rechnung tragen, wäre doch so gerade ein Wohnsitz ausserhalb des Kantons möglich, wie nicht zuletzt das Beispiel des Beschwerdeführers zeigt. Die Anordnung der angefochtenen Wohnsitzpflicht ist daher durchaus geeignet und erforderlich die enge Verbundenheit mit dem betreffenden Gemeinwesen (hier dem Kanton Uri) sicherzustellen. Wie sich nachfolgend ergibt, vermögen die Einwände des Beschwerdeführers hiergegen allesamt nicht zu überzeugen.

cc) Nicht stichhaltig ist zunächst das Argument des Beschwerdeführers, es sei nicht einsichtig, weshalb die enge Verbundenheit mit der Urner Bevölkerung derart wichtig sei, wenn er als in Gran Canaria aufgewachsener und ehemals im Kanton Zürich wohnhafter Ostschweizer überhaupt seinerzeit als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei angestellt worden sei. Dass der Beschwerdeführer einen interkantonalen und teilweise internationalen Hintergrund hat, spricht nicht prinzipiell dagegen, dass der Beschwerdeführer mit dem betreffenden Gemeinwesen in enge Verbundenheit treten kann. Dem Beschwerdeführer ist entgegenzuhalten, dass eine Verbundenheit mit dem Gemeinwesen nicht schon immer, das heisst insbesondere zu Zeiten als für das betreffende Gemeinwesen noch gar keine hoheitlichen Tätigkeiten ausgeübt wurden, hätte bestehen müssen. Gerade indem die Verbundenheit essentiell mit dem Wohnsitz zusammenhängt, kann eine solche auch noch später – nämlich dann, wenn eben Wohnsitz genommen wird – entstehen. Insoweit ist auch die Auffassung des Beschwerdeführers unzutreffend, es hätte der Logik des Arbeitgebers folgend nur ein Bewerber ausgewählt werden können, welcher bereits mit dem Kanton Uri eng verbunden gewesen sei. Die Rüge geht an der Sache vorbei: Der Arbeitgeber wollte nicht zwingend einen Bewerber, welcher bereits mit dem Kanton eng verbunden ist, sondern einer, welcher die Bereitschaft hat, eine Verbindung nach der Anstellung einzugehen. Zu diesem Zweck war in der Stellenausschreibung als Anforderung vermerkt, dass der Bewerber Bereitschaft haben müsse, seinen Wohnsitz in den Kanton zu verlegen.

dd) Nicht zu überzeugen vermag der Einwand des Beschwerdeführers, er sei aufgrund seiner bereits dreijährigen Tätigkeit als Polizeioffizier im Kanton Uri mit der Bevölkerung ausreichend verbunden und er setze sich auch als Ausserkantonaler mit grossem Engagement für den Kanton ein und erfülle seine Aufgaben als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei mit hoher Leistungsbereitschaft und Professionalität. Wie gesagt, ist die Verbundenheit mit dem Arbeitsort nicht zu vergleichen mit der Verbundenheit zu demjenigen Ort, an welchem Wohnsitz begründet wird (vergleiche E. 7c aa). Im Übrigen kann der Beschwerdeführer punkto Verbundenheit mit der Bevölkerung während seiner bisherigen Tätigkeit nichts zu seinen Gunsten ableiten, war er doch in dieser Zeit gerade grossmehrheitlich im Kanton wohnhaft. Dass sich der Beschwerdeführer mit hohem Engagement für die Kantonspolizei einsetzt und er seine Aufgaben als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei mit hoher Leistungsbereitschaft und Professionalität erfüllt, wird nicht in Abrede gestellt. Letzteres betrifft allerdings den Aufgabenerfüllungszweck. Die Verbundenheit mit dem Gemeinwesen ist damit nicht angesprochen.

ee) Fehl geht schliesslich der Einwand des Beschwerdeführers, er habe sich betreffend Verkehr am Strassenverkehrsgesetz (SVG) – mithin einer einheitlichen Regelung auf Bundesebene – zu orientieren. Einmal erschöpft sich das Aufgabengebiet der Bereitschafts- und Verkehrspolizei nicht darin, das SVG anzuwenden. Die Abteilung Bereitschafts- und Verkehrspolizei hat diverse weitere Aufgaben, namentlich sei die permanente Gewährleistung der polizeilichen Erst-Intervention und die Leistung von Hilfe bei

Unglücksfällen und Katastrophen in Erinnerung gerufen (oben E. 6c). Andererseits ist es gerade die hoheitliche Tätigkeit der Gesetzesanwendung durch einen hohen Beamten, welche die Wohnsitzpflicht rechtfertigt (ebenfalls oben E. 6c). Ob es sich bei den angewendeten Gesetzen um Bundesgesetze oder kantonale Gesetze handelt, ist insoweit nicht von Belang. Die Anordnung der angefochtenen Wohnsitzpflicht ist daher auch unter Berücksichtigung der beschwerdeführerischen Einwände geeignet und erforderlich die enge Verbundenheit mit dem Kanton Uri sicherzustellen.

ff) Nachdem sich die angeordnete Wohnsitzpflicht als geeignet und erforderlich erwiesen hat, ist zu prüfen, ob sie auch zumutbar ist. Hierzu ist eine wertende Abwägung zwischen öffentlichen und betroffenen privaten Interessen vorzunehmen (Entscheid Bundesverwaltungsgericht vom 01.04.2009, A-4236/2008, E. 7.8.4; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 556).

gg) Der Beschwerdeführer hat im Jahr 2017 seine Lebenspartnerin kennengelernt und führt mit ihr seither eine Beziehung. Das Paar entwickelte in der Folge den Wunsch, in eine gemeinsame Wohnung zu ziehen. Per 16. November 2017 mieteten der Beschwerdeführer und seine Lebenspartnerin eine Wohnung ausserhalb des Kantons Uri. Dabei haben der Beschwerdeführer und seine Lebenspartnerin ihren ausserkantonalen Wohnsitz so gewählt, dass sich dieser in etwa in der Mitte zwischen dem Arbeitsort des Beschwerdeführers und den Arbeitsorten der Lebenspartnerin befindet.

hh) Der Beschwerdeführer und seine Lebenspartnerin haben zweifellos ein gewichtiges privates Interesse, ihre Beziehung nach ihren Vorstellungen zu leben und insoweit in eine gemeinsame Wohnung ihrer Wahl zu ziehen. Aufgrund der Berufstätigkeit der Lebenspartnerin ist ein privates Interesse an einer Wohnlage in etwa in der Mitte zwischen den Arbeitsorten der Lebenspartnerin und dem Arbeitsort des Beschwerdeführers ebenfalls ausgewiesen. Auf der anderen Seite besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass eine Person mit der Leitungsfunktion des Beschwerdeführers eine enge Verbundenheit mit dem Kanton aufweist und hier seinen Wohnsitz hat. Der Beschwerdeführer wies in seiner Stellungnahme an den Sicherheitsdirektor vom 20. November 2017 (S. 1) selber darauf hin, dass im Nachgang zu seiner Anstellung als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei im Jahr 2014 von mehreren Vertretern der Politik, des Polizeikorps und der Bevölkerung kritisiert wurde, dass ein ausserkantonaler Bewerber berücksichtigt wurde. Nebst der, soweit ersichtlich, tadellosen Erfüllung der Aufgaben als Chef der Bereitschafts- und Verkehrspolizei dürfte nicht zuletzt die Bereitschaft zur Wohnsitznahme und die in der Folge tatsächlich erfolgte Begründung des Wohnsitzes im Kanton eine wesentliche Rolle gespielt haben, dass – wie es der Beschwerdeführer ausdrückt – die Kritiker verstummten. Die Wohnsitzfrage scheint im Zusammenhang mit der Funktion des Beschwerdeführers ein sehr sensibles Thema zu sein, weshalb es für den Arbeitgeber umso wichtiger war, einen Bewerber zu berücksichtigen, welcher die Wohnsitzanforderung zu erfüllen bereit war. Die Abteilung Bereitschafts- und Verkehrspolizei kann ferner innerhalb der Kantonspolizei als diejenige Abteilung bezeichnet werden, welche am meisten Bürgerkontakt aufweist und von den Bürgern am meisten als «die Polizei» wahrgenommen wird. Die Äusserung des Beschwerdeführers gegenüber dem Sicherheitsdirektor, er, der Beschwerdeführer, sei der Fachoffizier, welcher am meisten an Ereignisse ausrücke, bestätigt dies und erstaunt – auch angesichts des Aufgabengebietes der Bereitschafts- und Verkehrspolizei – keinesfalls. Auch die vom Beschwerdeführer angesprochenen Ereignisse wie der Stau am Gotthard oder die 1. August-Einsätze auf dem Rütli, welche der Beschwerdeführer jeweils leitete, sind

mediale Ereignisse und werden von

den Bürgern sehr stark wahrgenommen. Aus diesen Gründen bestehen sehr gewichtige, ja überwiegende öffentliche Interessen daran, dass eine so wichtige leitende Funktion wie die des Beschwerdeführers von einer im Kanton wohnhaften Person ausgeübt wird, zumal die genannten privaten Interessen aus den nachfolgenden Gründen zu relativieren sind.

ii) Der Beschwerdeführer und seine Lebenspartnerin sind durch die angeordnete Wohnsitzpflicht gewiss in ihrer Niederlassungsfreiheit berührt und auch was ihre persönlichen Vorlieben und Interessen betrifft in gewissem Masse eingeschränkt, wobei offengelassen werden kann, ob der Schutzbereich von Art. 8 EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens) eröffnet ist. Der Eingriff in die Interessen des Beschwerdeführers (und seiner Lebenspartnerin) kann jedenfalls nicht als allzu schwerwiegend bezeichnet werden. Namentlich ist eine gemeinsame Wohnsitznahme nicht derart erschwert, dass eine Gemeinschaft geradezu verunmöglicht würde. Insbesondere die vom Beschwerdeführer ins Feld geführte Argumentation der unzumutbar langen Pendlerstrecke für die Lebenspartnerin bei Wohnsitznahme im Kanton verfängt nicht: Die Fahrzeiten mit dem Auto zwischen den Arbeitsorten der Lebenspartnerin (Hitzkirch und Hochdorf) und einem Wohnort in der verkehrsmässig gut erschlossenen Reusebene variieren zwischen gut 50 Minuten und einer Stunde für einen Weg. So beträgt die Fahrzeit mit dem Auto ab der ehemaligen Wohnadresse des Beschwerdeführers in Bürglen eine Stunde und zwei Minuten (gemäss Twixroute, siehe Beschwerdebeilage 13). Die Fahrzeiten ab den näher gelegenen Orten sind entsprechend kürzer. Dem Gericht steht zwar Twixroute nicht zur Verfügung, allerdings kann auch der Routenplaner von Google Maps Anhaltspunkte liefern. Zwischen Flüelen und Hitzkirch beträgt die Fahrzeit mit dem Auto zum Beispiel 53 Minuten (als Anknüpfungspunkt werden jeweils die Bahnhöfe der betreffenden Ortschaften gewählt, vergleiche <https://www.google.ch/maps/dir/FI%C3%BCelen,+Bahnhof,+FI%C3%BClen/Hitzkirch,+Bahnhof,+Hitzkirch/@47.053916,8.2380762,10.67z/data=!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x4785449144420b4b:0x41328d4b896e449e!2m2!1d8.6241609!2d46.901719!1m5!1m1!1s0x47901c7cfdaa637f:0xf183b874272a9d34!2m2!1d8.252348!2d47.222513> zuletzt besucht: 05.09.2018). Zwischen Altdorf und Hitzkirch beträgt die Fahrzeit mit dem Auto 56 Minuten (<https://www.google.ch/maps/dir/Altdorf,+Altdorf/Hitzkirch,+Bahnhof,+Hitzkirch/@46.9425618,8.3890162,10.23z/data=!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x478543764426f0ef:0xa56e45fd89b4174a!2m2!1d8.6316528!2d46.8757454!1m5!1m1!1s0x47901c7cfdaa637f:0xf183b874272a9d34!2m2!1d8.252348!2d47.222513> zuletzt besucht: 05.09.2018). Zwischen Seedorf und Hitzkirch 54 Minuten, wobei hier mangels Bahnhof auf Seedorf „Dorf“ abgestellt wurde (<https://www.google.ch/maps/dir/Seedorf+UR,+Dorf,+Seedorf/Hitzkirch,+Bahnhof,+Hitzkirch/@47.0734627,8.3620941,10.23z/data=!3m1!4b1!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x47854367cda7739f:0x7bc24debd4a09b80!2m2!1d8.6143349!2d46.8811038!1m5!1m1!1s0x47901c7cfdaa637f:0xf183b874272a9d34!2m2!1d8.252348!2d47.222513> zuletzt besucht: 05.09.2018). Es liessen sich weitere Beispiele anführen. Die ermittelten Fahrzeiten bewegen sich alle innerhalb dessen, was für die Bewältigung der Distanzen als Pendlerstrecke zumutbar erscheint. Zahlreiche Erwerbstätige in der Schweiz legen solche und längere Strecken zurück. Die aufgeführten Fahrzeiten gelten ohnehin für den weiter entfernten Arbeitsort Hitzkirch und für das näher gelegene Hochdorf (zweiter Arbeitsort der Lebenspartnerin) wären entsprechend kürzere Distanzen respektive Zeiten zu überwinden. Schliesslich ist in Erinnerung zu rufen, dass das unüberlegte Verhalten des Beschwerdeführers zur nun als

misslich empfundenen Lage wesentlich beigetragen hat. Das Vorgehen des Beschwerdeführers, seinen Wohnsitz ohne vorherige Absprache mit den Vorgesetzten in einen anderen Kanton zu verlegen, im Wissen darum, dass das Kriterium „Wohnsitz im Kanton Uri“ ein wesentliches Anliegen des Arbeitgebers, ja eine explizite Anforderung gemäss Stelleninserat war, ist wenig verständlich. Nicht angehen kann jedenfalls, dass die Vorgesetzten beziehungsweise der Arbeitgeber in dieser Angelegenheit gleichsam vor vollendete Tatsachen gestellt wurden.

jj) Nachdem die öffentlichen Interessen im konkreten Fall gegenüber den privaten Interessen stärker ins Gewicht fallen, ist die angefochtene Wohnsitzpflicht als zumutbar zu beurteilen.

d) Als Fazit ergibt sich, dass die verfügte Wohnsitzpflicht geeignet, erforderlich und zumutbar ist, um die öffentlichen Interessen der engen Verbundenheit mit dem Kanton sicherzustellen. Die Wohnsitzpflicht erweist sich damit als verhältnismässig.

8. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots. Für den Amtsvorsteher des Amtes für Betrieb Nationalstrassen, die Direktionssekretärin der Sicherheitsdirektion und für die Staatsanwälte würden keine Wohnsitzpflichten gelten.

a) Gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Nach der Rechtsprechung müssen sich Ungleichbehandlungen im Rahmen der Rechtsanwendung in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten vernünftig begründen lassen beziehungsweise sachlich haltbar sein. Der allgemeine Rechtsgleichheitsgrundsatz verpflichtet die Behörden, gleiche Sachverhalte mit identischen relevanten Tatsachen gleich zu beurteilen, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung (BGE 136 I 347 f. E. 5). Eine rechtsanwendende Behörde verletzt dann den Gleichheitssatz, wenn sie zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 587).

b) Aufgabe des Amtes für Betrieb Nationalstrassen ist die Erfüllung der zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Uri geschlossenen Leistungsvereinbarung über den betrieblichen Unterhalt, den projektfreien baulichen Unterhalt auf den Nationalstrassen und ihren Bestandteilen und den Objekten nach Unterhalts- und Betriebsperimeter der Gebietseinheit XI (Art. 28 lit. e ORR). Wie die Vorinstanz vernehmlassungsweise zurecht vorbringt, sind die Aufgaben vor allem technischer Natur. Einer Verbundenheit mit dem Gemeinwesen kommt allenfalls untergeordnete Bedeutung zu. Die Tätigkeit des Vorstehers dieses Amtes ist jedenfalls nicht mit der hoheitlichen und von den Bürgern besonders wahrgenommenen Tätigkeit des Beschwerdeführers zu vergleichen. Eine sachlich unhaltbare Ungleichbehandlung liegt deshalb nicht vor, wenn den Amtsvorsteher im Unterschied zum Beschwerdeführer keine Wohnsitzpflicht im Kanton trifft.

c) Die Aufgaben der Direktionssekretariate sind in Art. 26 lit. a ORR umschrieben. Unter anderem unterstützt das Direktionssekretariat die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher bei der Planung, Organisation und Koordination der Tätigkeit der Direktion sowie bei den Entscheidungen, die der Direktion zustehen. Es sorgt unter anderem dafür, dass die Planung und die Tätigkeit der Direktion mit jenen der anderen Direktionen und des Regierungsrats koordiniert werden. Auch die Tätigkeit im Direktionssekretariat ist nicht mit der Tätigkeit des Beschwerdeführers zu vergleichen. Dies schon deshalb, weil die Direktionssekretärin nicht in grosser Unabhängigkeit hoheitliche

Handlungen vollführt. Die Direktionssekretariate sind typische Stabsstellen. Eine sachlich unhaltbare Ungleichbehandlung liegt deshalb auch hier nicht vor, wenn die Direktionssekretärin im Unterschied zum Beschwerdeführer keine Wohnsitzpflicht im Kanton trifft.

d) Näher zu prüfen ist, wie es sich mit den Staatsanwälten verhält.

aa) Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft ergeben sich aus der StPO. Die Staatsanwaltschaft ist für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich (Art. 16 Abs. 1 StPO). Sie leitet das Vorverfahren, verfolgt Straftaten im Rahmen der Untersuchung, erhebt gegebenenfalls Anklage und vertritt die Anklage (Art. 16 Abs. 2 StPO). Die Organisation der Strafbehörden und damit auch der Staatsanwaltschaft ist weitgehend Sache der Kantone (Art. 14 Abs. 1 und 2 StPO). Die Urner Staatsanwaltschaft besteht aus dem Oberstaatsanwalt oder der Oberstaatsanwältin, dessen oder deren Stellvertretung und den Staatsanwälten und Staatsanwältinnen (Art. 39a Abs. 1 Gesetz über die Organisation der richterlichen Behörden [Gerichtsorganisationengesetz GOG, RB 2.3221]). Der Oberstaatsanwalt ist gegenüber den Staatsanwälten weisungsberechtigt (Art. 39a Abs. 3

GOG). Mit dieser Einschränkung sind die Staatsanwälte in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 StPO).

bb) Die Staatsanwaltschaft beziehungsweise die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte üben ebenso wie der Beschwerdeführer eine hoheitliche Tätigkeit aus. Im Rahmen ihrer Strafverfolgungstätigkeit können sie etwa Zwangsmassnahmen anordnen (Art. 198 Abs. 1 lit. a StPO), so namentlich Gegenstände und Vermögenswerte beschlagnahmen (Art. 263 Abs. 1 StPO), Hausdurchsuchungen anordnen (Art. 241 Abs. 1 StPO), Personen vorladen (Art. 201 Abs. 1 StPO) und nach ihnen fahnden (Art. 210 Abs. 1 StPO). Die Staatsanwälte führen ferner die nötigen Beweiserhebungen durch und können der Polizei Ermittlungsaufträge erteilen (Art. 311 Abs. 1 und Art. 312 Abs. 1 StPO). Die Staatsanwälte führen ihre Aufgaben, abgesehen von der Weisungsberechtigung des Oberstaatsanwalts, unabhängig aus. Insoweit bestehen zwischen der Tätigkeit der Staatsanwälte und der Tätigkeit des Beschwerdeführers gewisse Parallelen. Indessen ist zu berücksichtigen, dass das Tätigkeitsgebiet des Beschwerdeführers viel breiter gestreut ist, als das Tätigkeitsgebiet der Staatsanwaltschaft. Die Bereitschafts- und Verkehrspolizei muss beispielsweise ganz allgemein die Erstintervention sicherstellen oder bei Katastrophen Hilfe leisten. Nicht von ungefähr dürfte die Bereitschafts- und Verkehrspolizei von den Bürgern viel stärker wahrgenommen werden als die Staatsanwaltschaft. Für das Verhalten während und ausserhalb der Arbeitszeit gelten für Polizeiangehörige denn auch besonders hohe Anforderungen, da sie mehr als andere Angestellte die Staatsgewalt verkörpern (BGE 8C_194/2018 vom 05.07.2018 E. 7.3). Zudem macht die Justizdirektion geltend, dass sich Rekrutierungsprobleme einstellen könnten, wenn für die Staatsanwälte eine Wohnsitzpflicht angeordnet würde (vergleiche Amtsbericht der Justizdirektion/Staatsanwaltschaft vom 15.11.2017). Der Beschwerdeführer stellt dies zwar als Behauptung in Frage, kann den Ausführungen der Justizdirektion allerdings nichts Substantiiertes entgegenhalten. Diese ist regelmässig mit der Besetzung von Staatsanwaltschaftsstellen befasst, weshalb sie die Frage der Rekrutierungsschwierigkeiten am verlässlichsten einschätzen kann. Insofern ist von Rekrutierungsschwierigkeiten auszugehen, bestünde für Staatsanwälte eine innerkantonale Wohnsitzpflicht. Selbst wenn somit zwischen der Tätigkeit der Staatsanwälte und der Tätigkeit des Beschwerdeführers

gewisse Parallelen bestehen, liegen nach dem Gesagten für eine Ungleichbehandlung sachliche Gründe vor.

e) Die Rüge des Beschwerdeführers es sei das Rechtsgleichheitsgebot verletzt, erweist sich insgesamt als unbegründet.

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die angeordnete Wohnsitzpflicht im öffentlichen Interesse erfolgte und verhältnismässig ist. Eine Verletzung des Gleichheitsgebotes liegt nicht vor. Dies führt zur Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit auf sie einzutreten ist.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.