

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend auswärtige Angestellte in der Stadtverwaltung,
eingereicht von Gemeinderat Josef Lisibach (SVP)

Am 8. Dezember 2003 reichte Gemeinderat Josef Lisibach namens der SVP-Fraktion mit 23 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Es ist bekannt, dass viele städtische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht in Winterthur wohnhaft sind. Vor allem bei Angestellten in Entscheidungsfunktionen stellt sich die Frage, ob sie als „Auswärtige“ das pulsierende Leben in Winterthur und die damit verbundenen Probleme ebenso gut spüren wie die in Winterthur wohnhaften Angestellten. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass eine Person mit Wohnsitz in Winterthur den Lebensmittelpunkt eher hier als woanders hat und somit eine persönlichere Bindung zu dieser Stadt besitzt. In ökologischer Hinsicht stellen sich auch einige Fragen. Nicht zuletzt wäre es natürlich wünschenswert, wenn einige Steuerfranken mehr in Winterthur bezahlt würden.

Ich frage den Stadtrat deshalb an:

- 1. Wieviele Angestellte der Stadt Winterthur (Voll- und Teilzeitangestellte) sind nicht in Winterthur wohnhaft?*
- 2. Wieviele Angestellte davon sind in Lohnklasse 13 und höher eingereiht?*
- 3. Wieviele Angestellte beanspruchen Parkplätze (gegen Bezahlung oder allenfalls gratis) in der Stadt Winterthur?*
- 4. Gewährt die Stadt auswärtigen Angestellten Fahrvergünstigungen in irgendeiner Form (ÖV-Abo etc.)?*
- 5. Wieviele Angestellte haben ein Fahrzeug u.a. auch zur Privatnutzung (z.B. Arbeitsweg) zur ständigen oder temporären Verfügung?*
- 6. Wieso ist die Frage nach dem Wohnort (z.B. ... nach Möglichkeit wird der Wohnsitz in Winterthur bevorzugt) nicht in den personalpolitischen Grundsätzen und Richtlinien vom 27. August 1980 erwähnt?*
- 7. Wie hoch ist der ungefähre Verlust an Steuergeldern durch die auswärtigen Angestellten?*
- 8. Ist der Stadtrat bereit, bei der künftigen Besetzung von Stellen, bei gleichwertigen Bewerbern und Bewerberinnen, den Personen aus Winterthur vermehrt den Vorzug zu geben oder sogar dem Wohnort Winterthur einen „Bonus“ bei der Bewerbung einzuräumen?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Das Personalstatut vom 12. April 1999 gewährleistet in § 62 Abs. 1 ausdrücklich die Niederlassungsfreiheit der Angestellten. Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung kann der Stadtrat, wenn es zur Amtsausübung zwingend erforderlich ist, die Angestellten zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort verpflichten oder ihnen eine Dienstwohnung zuweisen.

Die so genannte „beamtenrechtliche Wohnsitzpflicht“ oder „Residenzpflicht“ war über lange Zeit im schweizerischen öffentlichen Dienstrecht verbreitet. Sie gehörte zu den standardgemässen Eingriffen in verfassungsmässige Grundrechte der Beamtinnen und Beamten – vorliegend der Niederlassungsfreiheit, Art. 24 BV -, die, wenn im einschlägigen Personalrecht vorgesehen, als verhältnismässig und im öffentlichen Interesse liegend beurteilt wurden. Das Bundesgericht hat in seiner früheren Rechtsprechung die Haltung geschützt, dass nach schweizerischer Auffassung eine gewisse Verbundenheit des Beamten mit der Bevölkerung anzustreben sei, und diese sei besser gewährleistet, wenn der Beamte im Gemeinwesen des öffentlichrechtlichen Arbeitgebers wohne, denn die Beziehung zum Wohnort sei in der Regel eine wesentlich intensivere als diejenige zum blossen Dienstort. Auch fiskalische Überlegungen liess das Bundesgericht für die Verpflichtung zur Wohnsitznahme am Dienstort lange Zeit genügen.

Diese Rechtsauffassung stiess auf zunehmende Kritik in der Lehre, was schliesslich zu einer Änderung der Rechtsprechung führte. In seiner neueren bzw. heutigen Praxis geht das Bundesgericht davon aus, dass nur zwingende betriebliche Gründe oder das Erfordernis enger Beziehungen der betreffenden Beamtinnen und Beamten zum Gemeinwesen oder zur Bevölkerung eine Wohnsitzpflicht rechtfertigen können (vgl. BGE 118 Ia 410ff.). Das Argument, dass der Wohnsitz in unmittelbarer Nähe des Arbeitsortes zwecks Verbundenheit mit der ansässigen Wohnbevölkerung erwünscht ist, genügt heute ebenso wenig mehr, wie insbesondere fiskalische Überlegungen. In der Folge wurde die generelle Wohnsitzpflicht in zahlreichen Kantonen und Gemeinden aufgehoben. So schaffte der Kanton Zürich z.B. die generelle Wohnsitzpflicht schon 1994 ab, das geltende kantonale Personalrecht kennt sie ebenfalls nicht mehr, auch nicht für Lehrpersonen.

Die Stadt Winterthur hat die generelle Wohnsitzpflicht schon viel früher aufgehoben: Sie existierte zwar noch im Personalstatut vom 20. April 1947, aber bereits mit dem Personalstatut vom 8. Dezember 1963 wurde sie abgeschafft und mit dem Personalstatut vom 28. Januar 1974 nicht wieder eingeführt. Insofern bedeutete das neue Personalrecht von 1999 keine Änderung.

Nicht nur rechtliche, sondern auch rein praktische Überlegungen und die gesellschaftliche Entwicklung, vor allem die gestiegene Mobilität der Bevölkerung, haben zum Verzicht auf die generelle Residenzpflicht geführt und lassen dies auch als sinnvoll erscheinen. Im Wirtschaftsraum Zürich z.B. nehmen die durchschnittlichen Pendeldistanzen für den Arbeitsweg laufend zu. Besonders gross sind gemäss Statistiken des Kantons Zürich die Pendeldistanzen mit täglich 30km beim höheren Kader. Es ist mit einer Qualität des Wirtschaftsraumes Zürich, dass der Einzugsbereich von hochqualifizierten Arbeitskräften sehr gross ist. Diese Trends zeigen sich auch anhand weiterer Fakten: So ist die Bereitschaft von Bewerberinnen und Bewerbern oder von deren familiärem Umfeld, sich einer Wohnsitzpflicht zu unterziehen, oft nicht mehr gegeben. Dies gilt vor allem bei qualifizierten Bewerber/-innen, die anderswo verwurzelt sind, aber auch bei traditionell an den Standort gebundenen Funktionen, wie Polizei, Lehrerschaft, Verkehrsbetrieben etc. Häufig vermögen selbst Pikettdienst leistende Angestellte ihren Einsatzort vom auswärtigen Wohnsitz aus rascher zu erreichen, als wenn sie im entsprechenden Gemeinwesen wohnen. Darüber hinaus verlangt die allgemeine Öffnung und Flexibilisierung auch des öffentlichen Personalwesens und dessen Annäherung an privatwirtschaftliche Gepflogenheiten eine gewisse Zurückhaltung bezüglich dem Wunsch nach Wohnsitznahme im Gemeinwesen und Verbundenheit mit demselben, allein schon deshalb, weil die Bereitschaft, sich längerfristig für ein- und dieselbe Arbeitgeberin zu engagieren, beschränkt ist. Die Erfahrung der letzten Jahre, in denen die Gemeinwesen noch an der Residenzpflicht festgehalten haben, zeigte denn auch eine inflationäre Zahl von Ausnahmebewilligungen, die wiederum zu Problemen hinsichtlich der rechtsgleichen Behandlung führte.

In den letzten Jahren der generellen Wohnsitzpflicht hat das Bundesgericht sich wiederholt mit dieser Problematik befassen müssen.

Nach der Rechtsprechung ist es zwar nach wie vor zulässig, für bestimmte Funktionen die Wohnsitzpflicht vorzuschreiben, z.B. weil die besonders wichtige, leitende Stellung eine erhöhte Disponibilität oder eine besonders enge Verbundenheit mit dem Gemeindewesen verlangt und daher das öffentliche Interesse an der Residenzpflicht überwiegt. Dies sind aber der Natur der Sache nach nur wenige Funktionen, und selbst bei solchen kann im Einzelfall der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zum Schutz der Niederlassungsfreiheit eine Ausnahme erfordern. In diesem Sinne erschiene es bereits als heikel, z.B. für das oberste Kader die Wohnsitzpflicht zu verankern.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage1:

„Wieviele Angestellte der Stadt Winterthur (Voll- und Teilzeitangestellte) sind nicht in Winterthur wohnhaft?“

Nach den Personalkennzahlen 2003 sind von insgesamt 4'566 Arbeitsverhältnissen des Verwaltungspersonals 2'927 (64,1%) Personen in Winterthur wohnhaft, 1'639 (35,9%) ausserhalb von Winterthur. Von den auswärts wohnhaften Angestellten sind 741 Voll- und 898 Teilzeit-Beschäftigte.

Zur Frage2:

„Wieviele Angestellte davon sind in Lohnklasse 13 und höher eingereiht?“

Von den 1639 ausserhalb Winterthur wohnhaften Personen sind deren 160 (9,8%) in Lohnklassen 13 und höher eingereiht (davon 86 Voll- und 74 Teilzeit-Beschäftigte), 1'479 (90,2%) Personen sind in LK 1 - 12 eingereiht (davon 655 Voll- und 824 Teilzeit-Beschäftigte).

Zur Frage 3:

„Wieviele Angestellte beanspruchen Parkplätze (gegen Bezahlung oder allenfalls gratis) in der Stadt Winterthur?“

Der Stadtrat hat mit SRB-Nr. 96-3393 vom 30. Oktober 1996 ein Parkplatz-Reglement für das Personal der Stadt Winterthur erlassen. Demnach werden die Angestellten angehalten, für den Arbeitsweg die öffentlichen Verkehrsmittel oder das Fahrrad zu benützen oder zu Fuss zu gehen (Art. 1). Die regelmässige Benützung eines stadteigenen oder von der Stadt gemieteten Parkplatzes bedarf der Bewilligung, die zurückhaltend, grundsätzlich gegen eine Gebühr sowie in erster Priorität an Mitarbeitende zu erteilen ist, die ihr Fahrzeug für Dienstfahrten zur Verfügung stellen, unregelmässige Arbeitszeiten oder eine Dienstwohnung zugeteilt haben; erst in späterer Priorität folgen Mitarbeitende mit andern Gründen, wie z.B. familiären Betreuungsaufgaben, gesundheitlichen Gründen oder langen Arbeitsweg, falls der Zeitaufwand mit dem öffentlichen Verkehrsmittel unverhältnismässig wäre (Art. 1 und 2). Das Bewilligungsverfahren ist dezentralisiert, d.h. es sind die Departements- bzw. die Amtsleitungen zuständig.

Die Parkplätze sind im Personalinformations-System PIAS nicht erfasst, weshalb die vorliegende Frage nicht mit absoluter Genauigkeit und im Detail beantwortet werden kann. Insbesondere ist nicht bekannt, wieviele Angestellte einen öffentlichen Parkplatz benützen, ferner kommen häufig bloss sporadische Parkplatzbenützungen und Mehrfachbelegungen vor. Gemäss den Angaben der Departemente benützen ca. 800 Angestellte nach Massgabe des erwähnten Parkplatzreglementes einen (nicht öffentlichen) Parkplatz. Diese Zahl umfasst aber nicht nur auswärtige, sondern auch in Winterthur wohnhafte Mitarbeitende.

Zur Frage 4:

„Gewährt die Stadt auswärtigen Angestellten Fahrvergünstigungen in irgendeiner Form (ÖV-Abo etc.)?“

Gemäss §§ 57ff. VVO (Vollzugsverordnung zum Personalstatut) werden sowohl Kosten für öffentliche Verkehrsmittel als auch für Privatfahrzeuge nur für Dienstfahrten vergütet, nicht für den Arbeitsweg. Gemäss § 59 Abs. 3 VVO haben Angestellte Anspruch auf Vergütung eines Halbtaxabonnements, wenn die jährlichen Fahrtkosten (für Dienstfahrten) voraussichtlich den doppelten Preis eines solchen übersteigen, so dass also eine Einsparung resultiert. Andere Fahrvergünstigungen als diese Vergütung sind im städtischen Personalrecht nicht bekannt, mit einer Ausnahme: Alle Mitarbeitenden der Verkehrsbetriebe erhalten, unabhängig vom Wohnort, eine Fahrvergünstigung in Form eines General-Abonnements 2. Klasse gemäss besonderer Regelung des Zürcher Verkehrsverbundes. Dafür werden keine Fahrspesen mehr vergütet.

Zur Frage 5:

„Wieviele Angestellte haben ein Fahrzeug u.a. auch zur Privatnutzung (z.B. Arbeitsweg) zur ständigen oder temporären Verfügung?“

Dienstfahrzeuge dürfen in der Regel nicht privat benützt werden. Ausnahmen sind, jeweils mit den entsprechenden Bewilligungen, vor allem Dienstfahrzeuge der Stadtpolizei, des Strasseninspektorates, der Verkehrsbetriebe und der Städtischen Werke, vorwiegend für im Pikettdienst Mitarbeitende während des jeweiligen Pikettdienstes.

Zur Frage 6:

„Wieso ist die Frage nach dem Wohnort (z.B. ... nach Möglichkeit wird der Wohnsitz in Winterthur bevorzugt) nicht in den personalpolitischen Grundsätzen und Richtlinien vom 27. August 1980 erwähnt?“

Die Beantwortung dieser Frage ergibt sich aus den einleitenden Bemerkungen: Die personalpolitischen Grundsätze und Richtlinien sprechen die Frage nach dem Wohnsitz nicht an, weil das städtische Personalrecht die generelle Wohnsitzpflicht nicht kennt und dieselbe schon zur Zeit der Vorgänger-Erlasse nicht mehr gekannt hat.

Zur Frage 7:

„Wie hoch ist der ungefähre Verlust an Steuergeldern durch die auswärtigen Angestellten?“

Diese Frage müsste konsequenterweise anders gestellt werden, da – wenn schon – Winterthur nicht als einziger Standort im Wirtschaftsraum Zürich die Wohnsitzpflicht einführen

könnte. Grobe Abklärungen im Zusammenhang mit einer möglichen Einführung der (teilweisen) Steuerpflicht am Arbeitsort haben ergeben, dass Winterthur trotz à-priori positivem Zu- bzw. Wegzugssaldo nicht zwingend von einer solchen Regelung profitieren würde. So werden viele hohe Einkommen der Winterthurer/-innen in der Stadt Zürich erwirtschaftet. Würde beispielsweise die Stadt Zürich (wieder) eine strikte Wohnsitzpflicht einführen, wäre Winterthur zweifellos negativ betroffen. Anders sieht es bezüglich den in Winterthur Arbeitstätigen aus dem Raum Ostschweiz aus. Die konkreten Auswirkungen der Einführung einer Wohnsitzpflicht wären also nicht klar voraussehbar, sondern müssten vorgängig genau abgeklärt werden, was, wenn überhaupt, nur mit grossem Aufwand möglich wäre. Dazu stellen sich auch einige praktische Probleme: Die heute auswärts wohnhaften Angestellten könnten angesichts des aktuellen Wohnungsmarktes nicht einfach nach Winterthur umziehen; eine solche Prämisse wäre unrealistisch. Da folglich anzunehmen ist, dass auswärts wohnhafte städtische Angestellte in Wohnangebote einziehen würden, wo bereits ähnlich bezahlte Steuerzahlende zu Hause sind, würden bei einem eins-zu-eins-Ersatz bisheriger Steuerpflichtiger durch auswärtige Angestellte die Steuererträge gleich bleiben.

Zur Frage 8:

„Ist der Stadtrat bereit, bei der künftigen Besetzung von Stellen, bei gleichwertigen Bewerbern und Bewerberinnen, den Personen aus Winterthur vermehrt den Vorzug zu geben oder sogar dem Wohnort Winterthur einen „Bonus“ bei der Bewerbung einzuräumen?“

Die einleitenden Darlegungen zeigen, dass eine Praxis, wie die Frage 8 sie anvisiert, weder mit dem Personalstatut noch mit dem übergeordneten Recht vereinbar wäre, weshalb sie allein schon aus diesen Gründen nicht in Frage kommt. Eine generelle Bevorzugung von Kandidat/-innen mit Wohnsitz Winterthur, insbesondere aus fiskalischen Gründen, ohne dass für die konkrete Funktion zwingende dienstliche Bedürfnisse bestehen, würde nicht nur gegen diese Rechtslage und das Grundrecht der Niederlassungsfreiheit verstossen bzw. dieselben umgehen, sondern die Stadt würde sich auch in Widerspruch zu den aktuellen, durch die gesellschaftliche Mobilität geprägten personalpolitischen Bedürfnissen und zu den offenkundigen Tatsachen des Arbeitsmarktes verhalten, die diesbezüglich eine tolerante Haltung verlangen. Der heutige Arbeitsmarkt erlaubt – namentlich bei Kader- und andern spezialisierten Funktionen – regelmässig nur eine begrenzte Auswahl zwischen gleich qualifizierten Bewerber/-innen, von denen einige zugleich Wohnsitz in Winterthur haben. Nicht zuletzt wäre eine solche Praxis auch dem Image der Stadt unter dem Gesichtspunkt des erklärten Zieles der Stadtentwicklung kaum förderlich.

Nur in wenigen Fällen kann auf Grund von § 62 PST die Wohnsitznahme in Winterthur verlangt werden. In andern Fällen, namentlich bei Funktionen des oberen und obersten Kadern, wäre zwar der Wohnsitz in Winterthur an sich sehr wohl erwünscht, denn selbstverständlich besteht vor allem bei solchen und bei aus andern Gründen in der Öffentlichkeit speziell exponierten Funktionen grundsätzlich der Wunsch nach einer gewissen Verbundenheit mit der Stadt Winterthur. Der Wohnsitz ist aber hiefür meistens nicht zwingend erforderlich. In diesen Fällen wird die Wohnsitz-Frage im Selektionsverfahren regelmässig thematisiert. Ob dann aber der Entscheid auf diejenige Person fällt, die zur Wohnsitznahme bereit ist, muss im Einzelfall in Würdigung aller relevanten Umstände entschieden werden. Ein generell formuliertes Kriterium, wie in Frage 8 anvisiert, erscheint nicht praktikabel, denn die Beurteilung der Qualifikation für eine bestimmte Stelle ergibt sich letztlich immer aus dem Gesamtbild und kann nicht schematisch nach formellen Gesichtspunkten abgeleitet werden. Wenn bei einer Funktion, bei welcher der Wohnsitz nach den vorstehenden Ausführungen von besonderer Bedeutung ist, zwei Bewerber/-innen das gesamte übrige Anforderungsprofil in Berücksichtigung aller relevanten Aspekte tatsächlich genau gleich erfüllen, was eher selten der Fall ist,

so kann im Einzelfall durchaus der Kandidatur mit Wohnsitz in Winterthur oder mit der Bereitschaft, denselben dahin zu verlegen, der Vorzug gegeben werden. Dies ist aber ein Ermessensentscheid, der sich für eine feste Regel nicht eignet.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departementes Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

-