Interpellation Roth-Amden (12 Mitunterzeichnende) vom 25. September 2007

Der Kanton als Arbeitgeber: Verlorene Steuereinnahmen durch Wohnsitz ausserhalb des Kantons

Schriftliche Antwort der Regierung vom 29. Januar 2008

Urs Roth-Amden hält es in seiner Interpellation vom 25. September 2007 für unbefriedigend, wenn Mitarbeitende des Kantons mit ausserkantonalem Wohnsitz ihr Gehalt in einen anderen Kanton versteuern. Er schliesst daraus, dass dem Kanton St.Gallen in diesen Fällen wegen der fehlenden Wohnsitzpflicht Steuereinnahmen verloren gingen und stellt der Regierung in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Es trifft zu, dass das st.gallische Dienstrecht keine allgemeine Wohnsitzpflicht für die Mitarbeitenden kennt. Eine derartige Verpflichtung würde eine Beschränkung der durch die Bundesverfassung (abgekürzt BV) garantierten Niederlassungsfreiheit (Art. 24 Abs. 1 BV) durch kantonales Recht bedeuten. Ein solcher Eingriff bedarf der gesetzlichen Grundlage, ist durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter zu rechtfertigen, muss verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt des Grundrechtes nicht antasten (Art. 36 BV). Das Bundesgericht ist in einer reichhaltigen Kasuistik zur Einschränkung der Niederlassungsfreiheit dazu übergegangen, die Wohnsitzpflicht an den Kriterien der dienstlichen Notwendigkeit und der Verbundenheit mit der Bevölkerung zu messen und gleichzeitig rein fiskalische Gründe für eine Wohnsitzpflicht auszuschliessen (BGE 128 I 280 mit Hinweisen).

Das st.gallische Dienstrecht enthält in Art. 87 des Staatsverwaltungsgesetzes (abgekürzt StVG) die gesetzliche Grundlage für eine allfällige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit für Staatsangestellte. Demnach kann die Wahlbehörde bei der Wahl den Wohnsitz im Kanton St.Gallen oder in der Nähe des Arbeitsortes verlangen, wenn dies für die Amtsausübung wichtig ist. Als Kriterien für eine derart motivierte Wohnsitzverpflichtung gelten in der Praxis der Zusammenhang mit dem Dienst (Erreichbarkeit des Dienstortes in einer bestimmten Zeit) oder mit der (hoheitlichen) Funktion bzw. Position (z.B. Richterinnen und Richter, Amtsleiterinnen und Amtsleiter). Eine im Jahr 1999 durchgeführte Erhebung bei den Departementen und bei der Staatskanzlei hat eine liberale Regelung der Wohnsitzpflicht ergeben, die auch von der Regierung befürwortet wurde.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Von den 6'440 Mitarbeitenden der Zentralverwaltung, der Psychiatrischen Dienste Süd und Nord sowie der Heimstätten, die im Dezember 2007 nach den Anhängen A, B und C der Besoldungsverordnung (abgekürzt BesV) eingestuft waren, wohnten 5'038 (78,2 Prozent) im Kanton St.Gallen. Die ausserkantonalen Wohnsitze (1'402 Personen; 21,8 Prozent) entfielen zu mehr als 90 Prozent auf die Nachbarkantone Thurgau (38,0 Prozent), Appenzell-Ausserrhoden (23,7 Prozent), Zürich (18,8 Prozent) und Graubünden (10,0 Prozent). Beim Verwaltungspersonal nach Anhang A der BesV wohnten 79,0 Prozent der in den Gehaltsklassen bis und mit 31 eingestuften Mitarbeitenden im Kanton St.Gallen. Bei den 93 Mitarbeitenden, die in den Überklassen 32 bis 37 eingestuft waren, verfügten 86 Personen (92,5 Prozent) über einen Wohnsitz im Kanton St.Gallen.

2. Die Frage des Wohnsitzes wird im Bewerbungsverfahren gestellt, wenn dies für die Amtsausübung relevant ist, sei es wegen der besonderen Funktion oder Position, sei es, wenn der Arbeitsort innert einer bestimmten Zeit erreichbar sein muss. Das letztgenannte Kriterium kann durchaus auch bei Wohnsitz in einem Nachbarkanton erfüllt sein. Angesichts der zu respektierenden Niederlassungsfreiheit, aber auch angesichts der gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Entwicklungen besteht keine Veranlassung, von dieser liberalen Handhabung abzuweichen. Sollte sich der in der Praxis kaum anzutreffende Fall ergeben, dass Bewerberinnen oder Bewerber über die genau gleiche Qualifikation verfügen, so kann nicht zwangsläufig ein bereits bestehender Wohnsitz im Kanton St.Gallen ausschlaggebend sein, da durchaus ein ausserkantonaler Wohnsitz näher am Dienstort liegen kann. Im Übrigen wäre bei einer solchen Konstellation auch das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV zu beachten.

3. Die Berechnung von Steuerausfällen ist nicht möglich, da aus dem ausgerichteten Gehalt nicht auf die massgebenden Gesamtfaktoren (steuerbares Einkommen und Vermögen) geschlossen werden kann und die ausserkantonalen Steuerdaten nicht verfügbar sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Nachbarkantone in der Frage der Wohnsitzpflicht für ihre Angestellten ebenfalls eine liberale Haltung einnehmen. Unter diesem Aspekt erscheint es zumindest fraglich, ob für den Kanton St.Gallen letztlich ein Steuerausfall entsteht.

4. Verlässliche Angaben über die Zahl der Berufstätigen, die bei einem anderen Kanton angestellt sind und ihr Einkommen im Kanton St.Gallen versteuern, liegen nicht vor. Gemäss einer Spezialauswertung der Fachstelle für Statistik auf Basis der Volkszählungsdaten 2000 kann immerhin davon ausgegangen werden, dass sich die Pendlerströme im Gesamtbereich der öffentlichen Verwaltung in die beiden Richtungen (Wohnort im Kanton St.Gallen, Arbeitsort ausserhalb Kanton St.Gallen; und umgekehrt) etwa die Waage halten. Eine genauere Auswertung ist nicht möglich, da die Volkszählung 2000 einerseits den Begriff der öffentlichen Verwaltung enger fasste (ohne Bereiche des Unterrichts-, Gesundheits- und Sozialwesens), anderseits nicht nach kantonalem oder kommunalem Arbeitgeber differenzierte.