



Wackeliger Rechtsmittelweg gegen Entscheide interkantonalen Organe

Besprechung des Bundesgerichtsurteils 8C_783/2021 vom 26. April 2022 betreffend einen negativen Kompetenzkonflikt

STÖCKLI ANDREAS, Prof. Dr. iur. / VONLANTHEN VALENTIN, MLaw, RA

Das Bundesgericht hatte sich in einem zur Publikation vorgesehenen Urteil mit der Frage auseinandersetzen, welche Behörde bzw. welches Gericht als bundesgerichtliche Vorinstanz für die Beurteilung eines Streits betreffend Rückerstattung von Weiterbildungsbeiträgen eines Angestellten der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zuständig ist. Dabei stellte es einen negativen Kompetenzkonflikt fest und beauftragte im Sinne einer unpräjudiziellen Übergangsregelung das kantonale Verwaltungsgericht mit der Befassung der Beschwerde. Zudem wies es die Konkordatskantone an, den Unzulänglichkeiten der Rechtslage Abhilfe zu schaffen.

Inhalt

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte.....	2
II. Erwägungen	2
III. Anmerkungen.....	4
Bibliographie.....	6

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

Der Beschwerdeführer A. arbeitete im Zentrum B., einer Fachagentur der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, und absolvierte von 2014 bis 2017 berufsbegeleitend eine Weiterbildung. Das Zentrum B. beteiligte sich an den Kurskosten der Weiterbildung und leistete zudem bei einem Arbeitspensum von 80% Lohnzahlungen im Umfang eines 90%-Pensums. Die Unterstützungsleistungen des Zentrums B. waren an die Bedingung geknüpft, dass A. nach Abschluss der Weiterbildung noch während mindestens dreier Jahre für das Zentrum B. tätig bleibt. A. kündigte rund ein Jahr nach Abschluss der Weiterbildung das Arbeitsverhältnis, woraufhin das Zentrum B. die Rückforderung von zwei Dritteln der insgesamt an die Weiterbildung geleisteten Unterstützung verfügte.

Die von A. gegen die Verfügung des Zentrums B. eingereichte Beschwerde wurde vom Vorstand der EDK abgewiesen.

Entsprechend der Rechtsmittelbelehrung wurde der Beschluss des Vorstands der EDK von A. beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern angefochten. Das Verwaltungsgericht überwies die Beschwerdeschrift zuständigkeitshalber an die Rekurskommission der EDK und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (Rekurskommission EDK/GDK), welche sich jedoch ebenfalls für unzuständig hielt und das Dossier an das Verwaltungsgericht zurückschickte. Nach einem erfolglosen Meinungsaustausch hinsichtlich der Zuständigkeit zwischen dem Verwaltungsgericht und der Rekurskommission EDK/GDK trat das Verwaltungsgericht mangels Zuständigkeit auf die Beschwerde nicht ein. Im selben Urteil bejahte es die Zuständigkeit der Rekurskommission EDK/GDK und leitete dieser das Dossier zur weiteren Behandlung weiter. Auf eine von der EDK gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht wegen verspäteter Eingabe nicht ein und wies ein später in derselben Angelegenheit eingereichtes Revisionsgesuch ab.

Die Rekurskommission EDK/GDK trat daraufhin ebenfalls mit der Begründung der fehlenden Zuständigkeit nicht auf die Beschwerde von A. ein.

A. gelangte schliesslich mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und verlangte, die Rekurskommission EDK/GDK sei anzuweisen, das Verfahren unverzüglich an die Hand zu nehmen, eventualiter sei die Beschwerde an die zuständige Beschwerdeinstanz weiterzuleiten oder subeventualiter ein förmliches Meinungsaustauschverfahren anzuordnen.

II. Erwägungen

In Anwendung seiner ständigen Rechtsprechung stellte das Bundesgericht zunächst klar, dass mit der Anfechtung des Nichteintretensentscheids der Rekurskommission EDK/GDK auch der ursprünglich zu spät angefochtene Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Berns als rechtzeitig angefochten gilt. Der Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts konnte in dieser Konstellation nicht in Rechtskraft erwachsen, weil bei fehlender Zuständigkeit des zweiten Gerichts sonst keine Instanz zur Verfügung stünde. Das Bundesgericht prüfte

daher im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Zuständigkeit beider in Frage kommenden Rechtsmittelinstanzen, ohne Bindung an den Entscheid des Verwaltungsgerichts (E. 1.1).

Hinsichtlich der Beschwerdeart hielt das Bundesgericht fest, dass A. ausschliesslich Verfassungsverletzungen rüge und die Beschwerde somit als subsidiäre Verfassungsbeschwerde behandelt werden könne. Ungeachtet der Höhe des Streitwerts sei A. daher auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht angewiesen, weshalb bei dieser Konstellation auch keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung vorliege. Das Bundesgericht trat entsprechend auf die als subsidiäre Verfassungsbeschwerde qualifizierte Eingabe ein (E. 1.3).

Das Bundesgericht stimmte den Erwägungen der Rekurskommission EDK/GDK dahingehend zu, dass diese dazu berechtigt war, ihre Zuständigkeit ohne Bindung an das Urteil des Verwaltungsgerichts, welches die Zuständigkeit der Rekurskommission EDK/GDK bejahte, zu prüfen. Mit der Begründung im angefochtenen Urteil, dass das Verwaltungsgericht nicht die Kompetenz habe, über die Zuständigkeit einer auf gleicher Stufe stehenden anderen Instanz zu entscheiden, sei die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nachgekommen, und es liege in dieser Hinsicht keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor (E. 3).

Hinsichtlich des Anspruchs auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV¹) erinnerte das Bundesgericht daran, dass die Gerichte und ihre Zuständigkeiten (in persönlicher, zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht) durch generell-abstraktes Verfahrensrecht im Voraus bestimmt sein sollen. Dabei müsse sich die Gerichtsorganisation auf ein formelles Gesetz stützen und könnten nur untergeordnete Fragen der Exekutive oder der Justizbehörde zur Regelung delegiert werden (E. 4).

Anschliessend wies das Bundesgericht auf Art. 48 Abs. 4 BV hin, wonach die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist (Bst. a) und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmung festlegt (Bst. b). Es stellte fest, dass weder die einschlägigen interkantonalen Verträge noch das Personalreglement EDK², das für die Dienstverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter u.a. des Zentrums B. auf die Bestimmungen des Personalrechts des Kantons Bern verweist, eine Bestimmung zum Rechtsschutz bei Hoheitsakten der EDK oder ihrer Agenturen enthalten (E. 5.1 und 5.2).

In Erwägung 5.3 prüfte das Bundesgericht zunächst die Zuständigkeit der Rekurskommission der EDK/GDK und stellte fest, dass diese gemäss Diplomanerkennungsvereinbarung³ einzig für Rechtsstreitigkeiten im Bereich der Diplomanerkennung zuständig ist. Für den Bereich des Personalrechts ist in den interkantonalen Vereinbarungen hingegen weder eine Rechtsetzungskompetenz der EDK noch eine vergleichbare Regelung zum Instanzenzug zu finden. Da die Grundsätze über Zuständigkeit, Stellung, Organisation und Wahl der Rechtspflegebehörde aber in einer

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

² Personalreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vom 6. September 2012 (Rechtssammlung EDK Nr. 2.1.3).

³ Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (BSG 439.18-1).

wenigstens von den Parlamenten genehmigten interkantonalen Vereinbarung festgeschrieben sein müssten (Art. 48 Abs. 4 BV), genüge die Rekurskommission EDK/GDK im Bereich der personalrechtlichen Auseinandersetzungen den Anforderungen von Art. 30 Abs. 1 BV nicht.

In Erwägung 5.4 untersuchte das Bundesgericht sodann die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern. Dabei hielt es fest, dass das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern⁴ keine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegen Entscheide interkantonomer Organisationen vorsehe und sich dessen Zuständigkeit aus dem interkantonalen Recht ergeben müsste. Vor dem Hintergrund des interkantonalen Rechts kam das Bundesgericht zum Schluss, dass das vom Vorstand der EDK erlassene Personalreglement mit Verweis auf das Personalrecht des Kantons Bern und den darin geregelten Rechtsschutz die Anforderungen von Art. 48 Abs. 4 BV nicht erfülle. Vorausgesetzt sei nämlich zum einen, dass die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen im interkantonalen Vertrag selbst festgelegt sind und zum anderen, dass die Ermächtigung eines interkantonomeren Organs zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen im gleichen Verfahren beschlossen wird, das nach kantonalem Recht auch für den Erlass von Gesetzen zur Anwendung kommt. Beide Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt, weshalb auch keine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bestehe.

Der sich aus diesen Erwägungen ergebende negative Kompetenzkonflikt lief gemäss Bundesgericht für A. auf eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) und eine Verweigerung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) hinaus, weshalb seine Rüge auf Verletzung seines verfassungsmässigen Anspruchs auf gerichtliche Beurteilung des Rechtsstreits begründet war (E. 6.1).

Im Sinne einer unpräjudiziellen Übergangsregelung bestimmte das Bundesgericht für die Beurteilung von personalrechtlichen Streitigkeiten wie der vorliegenden bis zur Klärung der Rechtslage durch die Konkordatskantone das Verwaltungsgericht des Kantons Bern als zuständige Justizbehörde. Dies begründete es insbesondere mit der grundsätzlich subsidiären Anwendbarkeit des VRPG und der darin enthaltenen generellen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als letzte kantonale Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen. Überdies bestehe eine Sachnähe des Verwaltungsgerichts zum bernischen Personalrecht und spreche auch die Tatsache, dass die EDK ihren Sitz in Bern habe, für die übergangsweise Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 6).

Die Angelegenheit wurde folglich zum Entscheid an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern überwiesen und die Konkordatskantone vom Bundesgericht dazu angehalten, den Unzulänglichkeiten der Rechtslage Abhilfe zu schaffen (E. 7).

III. Anmerkungen

Mit dem soeben dargelegten Urteil erinnert das Bundesgericht an die Grundsätze der Rechtssetzungsdelegation auf Ebene des interkantonalen Sekundärrechts. Der interkantonale Vertrag, der den Erlass interkantonomeren Sekundärrechts vorsieht, muss demnach im gleichen Verfahren, das

⁴ VRPG (BSG 155.21).

für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden sein (Art. 48 Abs. 4 Bst. a BV). Dem die Delegationsnorm enthaltenden Vertrag muss daher vom zuständigen Organ, das für den Erlass von Gesetzen im formellen Sinn zuständig ist, zugestimmt worden sein und es müssen die gleichen Referendumsmöglichkeiten bestehen. Des Weiteren müssen die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen im delegierenden Vertrag selbst festgelegt sein (Art. 48 Abs. 4 Bst. b BV).⁵

Vor diesem Hintergrund gelangte das Bundesgericht folgerichtig zum Schluss, dass das vom Vorstand der EDK erlassene Personalreglement (mit Verweis auf das Personalrecht des Kantons Bern, das für den Rechtsschutz wiederum auf das VRPG verweist) den Delegationsgrundsätzen nicht entspricht und somit von vornherein als rechtliche Grundlage für den Rechtsschutz gegen Verfügungen der EDK im Personalbereich nicht taugt. Was die Zuständigkeit der Rekurskommission EDK/GDK anbelangt, so würde zwar die Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK den Grundsätzen der Rechtsetzungsdelegation entsprechen und somit als Grundlage für deren Zuständigkeit als Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen von Organen der EDK ausreichen. Da die Zuständigkeit der Rekurskommission EDK/GDK jedoch auf den Bereich der Diplomanerkennung beschränkt ist, kann für den Bereich des Personalrechts die Diplomanerkennungsvereinbarung nicht beigezogen werden. Das Bundesgericht hat deshalb zu Recht erwogen, dass weder das Verwaltungsgericht des Kantons Bern noch die Rekurskommission EDK/GDK gestützt auf die vorhandenen Rechtsgrundlagen für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen des Vorstands EDK im Bereich des Personalrechts zuständig ist.

Die anschliessenden Ausführungen des Bundesgerichts hinsichtlich der Festlegung der unpräjudiziellen Übergangsregelung (Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern) sind nachvollziehbar und vermögen insbesondere angesichts der Sachnähe und des Sitzes des Gerichtes in Bern zu überzeugen.

Selbst wenn die übergangsweise Zuständigkeitsordnung des Bundesgerichts im Resultat vertretbar ist, so enthält die Urteilsbegründung dennoch gewisse Lücken. So ist das Bundesgericht insofern inkonsequent, als es das Personalreglement EDK zwar hinsichtlich des Rechtsschutzes als unzulänglich qualifiziert, bezüglich der weiteren personalrechtlichen Bestimmungen aber ohne Weiteres anwendet. Würde man jedoch den Ausführungen des Bundesgerichtes, wonach die inhaltlichen Grundzüge von Bestimmungen im interkantonalen Vertrag selbst festgelegt sein müssen (Art. 48 Abs. 4 Bst. b BV), stringent folgen, müsste das Personalreglement EDK insgesamt als verfassungswidrig qualifiziert werden. Damit wäre nicht nur die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in Frage gestellt, sondern die gesamten im Personalreglement EDK festgelegten Anstellungsbedingungen inkl. der subsidiären Geltung des Personalrechts des Kantons Bern (Art. 1 Personalreglement EDK) sowie der Bestimmung, dass die zuständige Behörde eine Verfügung erlässt, sofern bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis keine Einigung zustande kommt (Art. 8 Abs. 2 Personalreglement EDK). Würde konsequenterweise von einem gänzlich verfassungswidrigen und somit nicht anwendbaren Personalreglement ausgegangen, könnte die Frage aufgeworfen werden, ob nicht mangels Schaffung bzw. Anwendbarerklärung eines (verfassungsmässigen) spezifischen öffentlichen Arbeitsrechts für das Personal der EDK ein rein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach Obligationenrecht vorliegt. Insofern wäre die Rückforderung der an

⁵ REICH, §14 Rz. 42.

die Weiterbildung geleisteten Unterstützung der EDK nicht als Verfügung zu qualifizieren, sondern als privatrechtliche Rückforderung, welche auf der Verletzung der ebenfalls auf Privatrecht basierenden Vereinbarung von A. mit der EDK gründet. Bei dieser Betrachtungsweise käme im Sinne einer dritten Variante für die Streitigkeit allenfalls sogar eine Zuständigkeit der Zivilgerichte in Frage.⁶

Unabhängig davon, welches Gericht übergangsweise für die Beurteilung von Beschwerden in personalrechtlichen Angelegenheiten der EDK zuständig ist, bleibt es Sache der Konkordatskantone, den Rechtsschutz gegen Entscheide der Konferenzen und ihrer Organe künftig verfassungskonform auszugestalten und ein Gericht einzusetzen, das den Vorgaben von Art. 30 Abs. 1 BV gerecht wird. Die EDK hat daher auf Stufe Konkordat zu regeln, welches Gericht für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis zuständig ist.

Da die EDK auf Stufe Konkordat keine grundsätzlichen Fragen des Personalwesens geregelt hat, wäre es zudem erforderlich, in Übereinstimmung mit Art. 48 Abs. 4 Bst. b BV auch die Grundzüge des Personalwesens im Konkordat festzuhalten. Dazu wäre auch ein allgemeiner Verweis auf die Bestimmungen des Personalrechts des Kantons Bern denkbar, wie dies aktuell in Art. 1 des Personalreglements EDK der Fall ist.

Von der vorliegenden Problematik könnten im Übrigen auch andere interkantonale Konferenzen betroffen sein. Es sollte darum die Überlegung angestellt werden, ob eine Art «Organisations-Konkordat» für sämtliche Konferenzen geschaffen werden könnte, worin die grundlegenden organisatorischen Fragen innerhalb der Konferenzen auf Konkordatsstufe geregelt werden. Darin könnten nebst dem Personalwesen auch weitere Aspekte wie die Bearbeitung von Personendaten, der Zugang zu amtlichen Dokumenten oder die Haftung geregelt werden. Auch könnte allenfalls eine allgemeine Regelung für die Anfechtung von Verfügungen der Konferenzen vorgesehen und hierzu eine für interkantonale Rechtsstreitigkeiten allgemein zuständige unabhängige Rechtspflegeinstanz eingesetzt werden, wie dies bereits RÜTSCHÉ⁷ vorgeschlagen hat.

Bibliographie

MÄCHLER AUGUST, Individualrechtsschutz bei interkantonaler Aufgabenerfüllung, in: Individuum und Verband, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006, Zürich/Basel/Genf 2006; REICH JOHANNES, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021; RÜTSCHÉ BERNHARD, Urteil des Verwaltungsgerichts (Verwaltungsrechtliche Abteilung) vom 16. Februar 2021 i.S. A. gegen EDK (VGE 100.2020.402), BVR 2021 S. 349 ff.

⁶ Vgl. MÄCHLER, S. 464, der die privatrechtliche Haftung als anwendbar und die Zivilgerichte als zuständig erklärt, wenn für interkantonale Einrichtungen kein Verantwortlichkeitsgesetz und kein öffentliches Arbeitsrecht geschaffen oder anwendbar erklärt wird.

⁷ RÜTSCHÉ, S. 358.