

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 16. Februar 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum,
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Rolli
Gerichtsschreiber Trummer

A. _____
Vertreten durch Rechtsanwalt ...

gegen

**Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
(EDK)**

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

betreffend Rückforderung von Beiträgen an eine Weiterbildung (Entscheidung des Vorstands der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 3. September 2020)



Sachverhalt:

A.

A._____ arbeitete ab dem 1. August 2008 im Schweizerischen Dienstleistungszentrum Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB), einer Fachagentur der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Zunächst war er als Sachbearbeiter und Mitglied des Sekretariatspools tätig, ab dem 1. Januar 2012 als Leiter des Vertriebs. Mit Blick auf die mit der Vertriebsleitung verbundenen Aufgaben absolvierte er von 2014 bis 2017 berufsbegleitend die Weiterbildung zum dipl. Betriebswirtschafter HF. Gestützt auf die Weiterbildungsvereinbarung vom 11. Juni 2014 beteiligte sich das SDBB einerseits an den Kurskosten; andererseits unterstützte es die Weiterbildung mit 10 % Arbeitszeit während der Dauer des Kurses (Arbeitspensum von insgesamt 80 % bei einer Lohnzahlung von 90 %). A._____ verpflichtete sich seinerseits, nach Beendigung der Weiterbildung noch während mindestens dreier Jahre für das SDBB tätig zu bleiben. Am 4. Juni 2018 und damit rund ein Jahr nach Abschluss der Weiterbildung kündigte er das Arbeitsverhältnis auf den 30. September 2018. Mit Verfügung vom 27. Juni 2019 forderte das SDBB zwei Drittel der insgesamt an die Weiterbildung geleisteten Unterstützung zurück, ausmachend Fr. 19'039.45.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 31. Juli 2019 Beschwerde bei der EDK. Nach einem doppelten Schriftenwechsel wies die EDK (Vorstand) die Beschwerde mit Entscheid vom 3. September 2020 ab.

C.

Den Beschwerdeentscheid der EDK hat A._____ der Rechtsmittelbelehrung folgend am 8. Oktober 2020 beim Verwaltungsgericht angefochten. Er beantragt, der Entscheid sei aufzuheben und er sei zu verpflicht-

ten, die ihm gewährten Beiträge an die direkten Kosten der Weiterbildung in der Höhe von Fr. 7'617.60 zu bezahlen; eventuell sei die Sache zur erneuten Beurteilung im Sinn der Erwägungen an die EDK zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht hat vorerst darauf verzichtet, den Schriftenwechsel durchzuführen und die Vorakten einzuholen. Am 21. Oktober 2020 hat es die Beschwerdeschrift zuständigkeithalber der Rekurskommission der EDK und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) zur weiteren Behandlung weitergeleitet (Verfahren 100.2020.385). Diese hat dem Gericht das Dossier am 2. November 2020 zurückgesendet, da sie sich ebenfalls für unzuständig hält. Das Verwaltungsgericht hat den Verfahrensbeteiligten in der Folge das rechtliche Gehör zur Kompetenzfrage gewährt und die vorläufige Einschätzung, die Sache falle nicht in seine Zuständigkeit, nochmals überprüft. Ein anschliessender Meinungsaustausch zwischen den beiden involvierten Verwaltungsjustizbehörden brachte keine Einigung (Schreiben des Verwaltungsgerichts vom 7.1.2021 bzw. der Rekurskommission EDK/GDK vom 1.2.2021; Verfahren 100.2020.402).

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entschiede, die sich auf öffentliches Recht stützen. Dabei kann es sich um kommunales, kantonales oder interkantoniales Recht, Bundesrecht oder Völkerrecht handeln (Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 74 N. 46). Das Gericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 3 Abs. 4 und Art. 20a VRPG; statt vieler BVR 2014 S. 216 E. 1.1; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 3 N. 22; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 74 N. 19).

1.2 Bei Kompetenzkonflikten urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Ein solcher Fall liegt hier aufgrund eines negativen Kompetenzkonflikts zwischen Behörden vor (vgl. zum Begriff Michel Daum, a.a.O., Art. 4 N. 19), zumal die Zuständigkeit nicht auf dem Weg einer einfachen Weiterleitung geklärt werden konnte (vgl. vorne Bst. C).

2.

2.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in Verfügungsmaterien umschreibt Art. 74 Abs. 1 VRPG mit einer Generalklausel; die (echten und unechten) Ausnahmen ergeben sich aus Art. 75-77 VRPG (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 74 N. 31 f.). So grenzt Art. 76 VRPG die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit von derjenigen anderer (Justiz-)Behörden mit kantonale letztinstanzlicher Entscheidungskompetenz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ab (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 76 N. 1). Vorbehalten bleiben gemäss Art. 1 Abs. 2 VRPG neben abweichendem Bundesrecht staatliche Abkommen. Dazu gehören auch interkantonale Vereinbarungen (Konkordate; Michel Daum, a.a.O., Art. 1 N. 50). Angesprochen sind hier vorab rechtsetzende Konkordate zwischen Kantonen sowie rechtsetzende Konkordatsbestimmungen von interkantonalen Organen oder von Institutionen, die durch interkantonale Vereinbarungen geschaffen wurden (vgl. zum Begriff etwa BGE 145 I 142 [2C_927/2017 vom 29.10.2018] nicht publ. E. 2.1 [Pra 108/2019 Nr. 121], 137 I 31 E. 1.3; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 38). Streitigkeiten aus Konkordaten zwischen Privaten und Behörden im Einzelfall beurteilen als Vorinstanzen des Bundesgerichts entweder kantonale Instanzen oder eigene Konkordatsorgane (Rekurs- bzw. Schiedskommissionen; vgl. etwa Ulrich Häfelin, in Kommentar zur aBV, 1989, Art. 7 N. 98 f.). Gegen deren Erkenntnis kann im Grundsatz Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht geführt werden (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]; vgl. etwa Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, § 25 N. 29 und 30), wobei es sich

bei der Vorinstanz regelmässig um ein oberes Gericht im Sinn von Art. 86 Abs. 2 BGG handeln muss.

2.2 Zu klären ist, ob die Beschwerde vom 8. Oktober 2020 in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts oder der Rekurskommission EDK/GDK fällt. Da es um den Rechtsschutz gegen den Hoheitsakt eines interkantonalen Organs geht (Beschwerdeentscheid der EDK, die keine Behörde im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG ist), muss sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts aus dem interkantonalen Recht ergeben (vgl. August Mächler, Individualrechtsschutz bei interkantonomer Aufgabenerfüllung, in Individuum und Verband, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006, 2006, S. 453 ff., 468). Die Generalklausel von Art. 74 Abs. 1 VRPG, nach der das Verwaltungsgericht als obere Rechtsmittelbehörde unter anderem personalrechtliche Streitigkeiten beurteilt (vgl. auch Art. 108 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 [PG; BSG 153.01] mit dem Verweis auf das VRPG; BVR 2018 S. 367 betreffend die Rückforderung von Weiterbildungsbeiträgen), begründet die Zuständigkeit des Gerichts hier somit nicht.

2.3 Das SDBB, bei dem der Beschwerdeführer tätig war, ist ein Organ bzw. eine Institution der EDK im Sinn von Art. 3 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 20 des Statuts der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 3. März 2005 (EDK-Statut [Systematische Sammlung des interkantonalen Rechts im Bildungsbereich Nr. 2.1.1, nachfolgend: Rechtssammlung EDK, einsehbar unter: <<https://www.edk.ch>>, Rubrik «Offizielle Texte»]; vgl. Art. 6 Abs. 1 des Statuts des Schweizerischen Dienstleistungszentrums Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung vom 23. März 2017 [Rechtssammlung EDK Nr. 2.5.2]). Die Zusammenarbeit der Kantone im Bildungsbereich und die EDK beruhen rechtlich auf dem Konkordat vom 29. Oktober 1970 über die Schulkoordination (vgl. insb. Art. 4 und 5), dem der Kanton Bern mit Beschluss des Grossen Rates vom 22. November 1988 beigetreten ist (BSG 439.13; vgl. für den Konkordatstext BSG 439.13-1). Ab Anfang der 1990er-Jahre wurde das Schulkonkordat mit weiteren interkantonalen Vereinbarungen ergänzt, die sich mit der gesamtschweizerischen Anerkennung von Diplomen befassen und eine gesamtschweizerische Bildungsmobilität gewährleisten sollen (z.B. Interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der Volksschule [HarmoS-Konkordat], für den Kanton Bern in Kraft seit dem 1.8.2009; BSG 439.60 bzw.

439.60-1). Die interkantonalen Verträge regeln den Rechtsschutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die EDK oder für deren Organe tätig sind, nicht. So weist das Konkordat über die Schulkoordination nur darauf hin, dass bei Streitigkeiten, die sich aus dem Konkordat zwischen Kantonen ergeben, auf Klage hin das Bundesgericht entscheidet (Art. 7).

2.4 Der Vorstand der EDK hat gestützt auf Art. 12 Abs. 2 des EDK-Statuts, der seine Aufgaben näher umschreibt, das Personalreglement der EDK vom 6. September 2012 erlassen (Rechtssammlung EDK Nr. 2.1.3). Danach richten sich die Dienstverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter anderem des SDBB grundsätzlich nach den Bestimmungen des Personalrechts des Kantons Bern, sofern und soweit das Reglement keine anderslautenden Regelungen enthält (Art. 1). Bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis erlässt die zuständige Behörde eine Verfügung, sofern keine Einigung zustande kommt (Art. 8 Abs. 2). Diese Bestimmung entspricht dem Regelungskonzept von Art. 107 Abs. 1 PG. «Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis» sind im Anfechtungsstreitverfahren auszutragen, auch wenn es um vermögensrechtliche Ansprüche geht, die sich aus der Verletzung einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ergeben (z.B. Schadenersatz aus Austrittsvereinbarung; vgl. BVR 2007 S. 193 E. 2.3 ff.); die Rechtsprechung legt den Begriff weit aus (vgl. BVR 2021 S. 74 E. 2.3 mit Hinweisen). Das Personalreglement der EDK sieht somit das Primat der Verfügung vor, äussert sich aber nicht zum Beschwerdeverfahren und zu den zuständigen Rechtsmittelbehörden.

2.5 Bei dieser Sachlage könnte sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nur aus dem Verweis von Art. 1 des Personalreglements der EDK auf das Personalrecht des Kantons Bern ergeben. Damit kommt das PG als interkantonales Recht zur Anwendung, das seinerseits für die Rechtspflege auf das VRPG verweist, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 108 Abs. 1 PG; vorne E. 2.2). Es entspricht einer anerkannten Lösung im interkantonalen Recht, für das Personal gemeinsamer Einrichtungen auf das Dienstrecht eines Trägerkantons zu verweisen, beispielsweise auf das Sitzrecht (Vital Zehnder, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Diss. Luzern 2007, S. 311). Ob ein derartiger allgemeiner Verweis auch den Rechtsschutz erfasst, ist allerdings unklar (vgl. Vital Zehnder, a.a.O., S. 289 Fn. 727 be-

treffend Art. 11 der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich [Rahmenvereinbarung, IRV; einsehbar unter: <<https://kdk.ch>>]). Ob er die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im interkantonalen Verhältnis bejahendenfalls begründen könnte, wäre mit Blick auf das Legalitätsprinzip jedenfalls fraglich (vgl. allgemein Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; für gerichtliche Verfahren Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]). Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen hat die Frage in zwei Urteilen verneint (VGer SG 23.4.2004, in GVP 2004 Nr. 57, 22.2.2002, in GVP 2002 Nr. 74; a.M. aber offenbar August Mächler, a.a.O., S. 464 mit einem Beispiel). Wie es sich damit verhält, muss hier indes nicht abschliessend geklärt werden.

2.6 Verfassungsrechtlich sind Vorschriften über die (sachliche) Zuständigkeit von Behörden und den Rechtsweg auf der Stufe des formellen Gesetzes zu erlassen (für den Bund: Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV; für den Kanton Bern: Art. 69 Abs. 4 Bst. d KV). Das ergibt sich für gerichtliche Behörden auch aus Art. 30 Abs. 1 BV (vgl. BGE 134 I 125 E. 3.2 f.; Daum/Bieri, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 7 N. 4; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 30 N. 5) sowie aus Art. 97-100 KV. Als formelle Gesetze gelten (auch) rechtsetzende interkantonale Verträge, die vom Parlament des jeweiligen Trägerkantons (je nach Verfassung mit oder ohne Mitwirkung des Volkes) genehmigt worden sind (vgl. für den Kanton Bern Art. 74 Abs. 2 Bst. b KV und weiterführend Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in Kälin/Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 129 ff., 129 und 134 f.). Das hier interessierende Personalreglement mit dem Verweis auf das Personalrecht des Kantons Bern wurde vom Vorstand der EDK erlassen. Es erfüllt daher die Anforderungen an eine formellgesetzliche Grundlage nicht (vgl. auch Art. 48 Abs. 4 BV). Es steht mithin kein Verweis im parlamentarisch genehmigten Konkordat selbst zur Diskussion, der direkt oder indirekt die Zuständigkeit eines Rechtspflegeorgans vorsieht (z.B. des Verwaltungsgerichts eines Trägerkantons; vgl. August Mächler, a.a.O., S. 463 und 468).

2.7 Im Ergebnis besteht keine hinreichende Rechtsgrundlage, um das Verwaltungsgericht mit der Behandlung der Beschwerde vom 8. Oktober 2020 zu befassen. Vielmehr ist die Rekurskommission EDK/GDK dazu berufen,

das Rechtsmittel an die Hand zu nehmen. Sie erfüllt die Anforderungen an ein oberes Gericht im Sinn von Art. 86 Abs. 2 BGG und kann – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers (Stellungnahme vom 16.12.2020) – als Vorinstanz des Bundesgerichts amten (vorne E. 2.1; vgl. BGE 136 II 470 E. 1.1 [Pra 100/2011 Nr. 37]). Wohl wurde die Rekurskommission ursprünglich nicht eingesetzt, um personalrechtliche Streitigkeiten zu beurteilen. Vielmehr soll betroffenen Privaten namentlich Rechtsschutz gegen Entscheide der Behörden über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich gewährt werden (EDK bzw. GDK; vgl. Art. 10 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen [Rechtssammlung EDK Nr. 4.1.1]; Art. 1 Abs. 2 des Reglements vom 6. September 2007 über die Rekurskommission der EDK und der GDK [Rechtssammlung EDK Nr. 4.1.1.2]). Es handelt sich mithin um eine verwaltungsunabhängige Justizbehörde, die für ein bestimmtes Gebiet zuständig ist, in dem spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind. Das kommt in der Organisation und Zusammensetzung der Rekurskommission zum Ausdruck (vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 sowie Art. 2 Abs. 1 des Reglements). Ungeachtet dessen ist dieses bestehende besondere interkantonale Rechtspflegeorgan aber besser geeignet als das Verwaltungsgericht, über die vorliegende Streitigkeit zu entscheiden. Auseinandersetzungen mit dem eigenen Personal sollten von Organen behandelt werden, die der jeweiligen Hoheitsstufe zugehören – im vorliegenden Fall also von Rechtspflegebehörden der interkantonalen und nicht der kantonalen Ebene. Die grössere Sachnähe des Verwaltungsgerichts zum bernischen Personalrecht ändert daran nichts, zumal die EDK und ihre Organe regelmässig diese Ordnung anwenden. Zudem handelt es sich beim öffentlichen Dienstrecht nicht um eine ausgesprochene Spezialmaterie. Die Rekurskommission EDK/GDK ist durchaus befähigt, die sich stellenden Fragen zu beantworten. Es besteht auch die Möglichkeit, deren Zusammensetzung zu erweitern, falls dies nötig sein sollte. Insgesamt sind damit keine überzeugenden Gründe gegeben, hier zur Erfüllung der Rechtsweggarantie im Einzelfall anstelle der Rekurskommission EDK/GDK das Verwaltungsgericht einzusetzen.

3.

3.1 Nach dem Gesagten ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der strittigen Angelegenheit zu verneinen und diejenige der Rekurskommission EDK/GDK zu bejahen. Der förmliche Zuständigkeitsentscheid ist mit der Weiterleitung der Beschwerde vom 8. Oktober 2020 zu verbinden (vgl. auch Michel Daum, a.a.O., Art. 5 N. 9 sowie Art. 7 N. 10 zum analogen Vorgehen bei Kompetenzkonflikten von kantonalen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden mit Bundesbehörden).

3.2 Die Bereinigung von Kompetenzkonflikten zwischen Behörden ist praxisgemäss kostenlos; Parteikosten sind keine zu sprechen. Besteht die rechtsuchende Partei indes zu Unrecht auf der Zuständigkeit der angerufenen Behörde, liegt (zusätzlich) eine Kompetenzstreitigkeit zwischen Partei und Behörde vor (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 4 N. 7). In diesem Verhältnis gelten die ordentlichen Kostenverlegungsgrundsätze (vgl. zum Ganzen Ruth Herzog, a.a.O., Art. 107 N. 11 und 16). Ob der Beschwerdeführer auf der Behandlung seines Rechtsmittels durch das Verwaltungsgericht besteht, ist nicht restlos klar. Er hält die Rekurskommission EDK/GDK zwar nicht für eine verwaltungsunabhängige Justizbehörde, scheint aber neben dem Meinungs-austausch keine förmliche Bereinigung der Zuständigkeit zu verlangen (vgl. insb. Eingabe vom 16.12.2020). Selbst bei einem Kompetenzkonflikt Partei-Behörde wären hier aufgrund besonderer Umstände keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG); ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

4.

Das verwaltungsgerichtliche Urteil regelt die Zuständigkeit förmlich und endgültig, schliesst das Verfahren insgesamt aber nicht ab. Es stellt daher einen kantonal letztinstanzlichen Zwischenentscheid über die Zuständigkeit im Sinn von Art. 92 BGG dar (vgl. BGE 136 I 80 E. 1.2; ferner Michel Daum, a.a.O., Art. 5 N. 9 und Art. 61 N. 19).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts wird verneint, diejenige der Rekurskommission EDK/GDK wird bejaht.
2. Die Beschwerde vom 8. Oktober 2020 (mit Beilagen) wird zur weiteren Behandlung an die Rekurskommission EDK/GDK weitergeleitet.
3. Für das Kompetenzkonfliktverfahren werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
 - Rekurskommission EDK/GDK (mit Beilagen gemäss Ziff. 2 [Originale])

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.