

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00077 vom 5. November 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-11-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00077

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00077 du 5 novembre 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00077 del 5 novembre 2003

Regeste

Anerkennung der Ausbildungsanforderungen als Kleinkindererzieherin | Keine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Überprüfung eines von einem interkantonalen Organ zu treffenden, aber von einem privaten Verein getroffenen Entscheids (Anerkennung eines ausländischen Diploms für die Berufstätigkeit als Kleinkindererzieherin). Zur Rechtslage im Bereich der Kleinkindererziehung vor Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes vom 13. 12. 2002: Die in kantonaler Kompetenz liegende Anerkennung ausländischer Diplome steht laut interkantonomer Vereinbarung der EDK zu und wird in der Praxis trotz Fehlens einer rechtsgültigen Delegation von einem privaten Verein wahrgenommen (E. 1+2). Öffentlichrechtlicher Rechtsschutz aufgrund der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe oder wegen des Rechtsschutzinteresses der Betroffenen? Gerichtlicher Rechtsschutz wegen Vorliegens einer zivilrechtlichen Streitigkeit nach Art. 6 EMRK? Offen gelassen (E. 3). Bundesrechtmässigkeit der Kompetenzübertragung an ein interkantonales Organ (E. 4a). Die derogatorische Wirkung des interkantonomeren Recht tritt nicht erst nachträglich ein. Obwohl die EDK ihre Kompetenz nicht wahrnimmt, ist somit keine kantonale Kompetenz mehr gegeben. Das Verwaltungsgericht ist demnach unzuständig (E. 4b-d). Selbst wenn die interkantonomere Vereinbarung gegen Art. 6 EMRK verstossen sollte und die staatsrechtliche Beschwerde die Anforderungen von Art. 6 EMRK nicht erfüllen könnte, begründete dies keine kantonale Zuständigkeit (E. 5). Offen gelassen, ob die staatsrechtliche Beschwerde oder zivilprozessuale Rechtsmittel zu ergreifen sind (E. 4d+6). Die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege entbindet nicht von der Bezahlung einer Parteientschädigung, doch ist bei deren Bemessung der Finanzlage der pflichtigen Partei Rechnung zu tragen (E. 7b+8). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 4

Die vorn (3) aufgeworfenen Fragen brauchen hier allerdings nicht abschliessend geklärt zu werden, da jedenfalls das Zürcher Verwaltungsgericht zu ihrer Beantwortung nicht zuständig ist. a) Dass die Zuständigkeit zur Anerkennung von Berufsabschlüssen im Sozialbereich wegen Bundesrechtswidrigkeit ihrer Übertragung an ein interkantonales Organ bei den Kantonen verblieben sein könnte, wird von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht in Betracht gezogen: Zwar untersagt das Demokratieprinzip, dass die Kantone wesentliche Rechtsetzungsbefugnisse an interkantonale Organe übertragen. Dies bedeutet, dass die Legiferierung zu Materien, die in einem formellen Gesetz zu regeln sind, nicht interkantonomeren Organen überlassen werden kann. Dagegen ist es zulässig, wenn die Rechtsetzung zu Fragen des Vollzugs sowie zu sekundären und technischen Materien

interkantonalen Organen übertragen wird (Ulrich Häfelin in: Kommentar aBV, 1989, Art. 7 Rz. 55+86; Peter Hänni, Vor einer Renaissance des Konkordates? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 659 ff., 663; Yvo Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. I, Zürich 1980, S. 79 f.). Die Anforderungen für die Anerkennung von Berufsabschlüssen müssen (jedenfalls im Einzelnen) nicht in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden (vgl. auch BGE 122 I 130 E. 3b/bb; Rekurskommission EVD, 30. August 1995, VPB 60/1996 Nr. 43 E. 6.1). Die Übertragung der entsprechenden Befugnis an die EDK in Art. 6 Abs. 2 Diplomvereinbarung ist demnach zumindest unter diesem Gesichtspunkt zulässig. (Zur Frage eines allfälligen Verstosses gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK vgl. hinten 5c.) b) Die Beschwerdeführerin geht von der (analogen) Anwendung von Art. 10 Abs. 1 Diplomvereinbarung aus, wonach die Reglemente und Entscheide der Anerkennungsbehörden beim Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden können, was im Übrigen einem anerkannten Grundsatz entspricht (vgl. BGE 122 I 85 E. 3 S. 86; Häfelin/Haller, N. 1939; René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel etc. 2003, Rz. 850). Sie schliesst allerdings nicht aus, dass die Diplomverordnung eine Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung festsetze und die Zuständigkeit der Kantone in jenen Fällen, in denen die EDK nicht rechtsetzend tätig geworden ist, erhalten geblieben wäre. Deshalb hat sie nicht nur das Bundesgericht, sondern auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Beschwerde angerufen. Der SKV als Beschwerdegegner nimmt dagegen an, dass gegen vereinsintern endgültige Entscheidungen seines Vorstands einzig das Zivilgericht angerufen werden könne. c) aa) Die Lehre geht vom Vorrang unmittelbar rechtsetzender interkantonalen Normen gegenüber dem kantonalen Recht aus (vgl. Ursula Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg [CH] 1999, S. 99 ff., besonders S. 101; Aubert/Mahon, Art. 48 Nr. 12 a.E.; Häfelin, Art. 7 Rz. 61; Peter Hänni in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 28 Rz. 37; vgl. auch die Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, BBl 2002, 2291 ff., 2463). Nachträglich derogatorische Wirkung des interkantonalen Rechts wird dabei nicht angenommen. Vereinbarungen mit organisationsrechtlichem Inhalt, die interkantonale Organe und Organisationen für die Regelung und den Vollzug bestimmter Materien einsetzen (vgl. Häfelin, Art. 7 Rz. 40+43), sind den unmittelbar rechtsetzenden Konkordaten gleichzustellen, denn sie begründen nicht nur Rechte und Pflichten der beteiligten Kantone, sondern wirken sich direkt auf die Rechtsunterworfenen aus. Damit ist davon auszugehen, dass der Diplomvereinbarung gegenüber dem kantonalen Recht derogatorische Kraft zukommt. bb) Der Begriff der nachträglich derogatorischen Kraft einer Kompetenz entstammt dem Bundesstaatsrecht und bezeichnet den Regelfall der Wirkung von Bundeskompetenzen auf das kantonale Recht. Der Grundsatz ergab sich (e contrario) ursprünglich aus Art. 2 der Übergangsbestimmungen der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV, BS I, 3; vgl. Aubert/Mahon, Art. 42 Nr. 7 Fn. 9; Fritz Fleiner/Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 101; Martin Usteri, Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954, S. 274 Fn. 23; Hans Sträuli, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Aarau 1933, S. 70). Aus diesen historischen Wurzeln ergibt sich, dass es sich beim Grundsatz der nachträglich derogatorischen Wirkung des Bundesrechts um ein spezifisches

Konstrukt des Bundesstaatsrechts handelt, das mit den subtilen Mechanismen der Machtbalance zwischen Bund und Kantonen, die diesem zugrunde liegen, im Zusammenhang steht (vgl. auch Sträuli, S. 70). Im vorliegenden Fall kann deshalb nicht von der Anwendbarkeit des Grundsatzes ausgegangen werden: Die Delegation der Rechtsetzung und Rechtsanwendung in einer bestimmten Materie an ein interkantonaies Organ und die Übertragung einer Kompetenz an den Bund als übergeordnetes Gemeinwesen im Bundesstaat sind nicht miteinander vergleichbar. cc) Daran ändert auch nichts, dass die Idee der nachträglich derogatorischen Kraft in der Lehre letztlich auf die Praktikabilität zurückgeführt wird und diese Begründung auch auf den vorliegenden Fall angewandt werden könnte: Die Regel von der nachträglich derogatorischen Kraft des Bundesrechts dient gemäss der Doktrin der Verhinderung empfindlicher Lücken in der Gesetzgebung, die entstehen könnten, wenn bereits die Verankerung einer neuen Bundeskompetenz in der Bundesverfassung die entsprechende kantonale Kompetenz vernichten würde, denn es dauere oft Jahre, bis der Bund seine Kompetenz wahrnehme und eine gesetzliche Regelung schaffe (Häfelin/Haller, N. 1093; so auch Fleiner/Giacometti, S. 101; Usteri, S. 274). Auch im vorliegenden Fall nimmt die EDK ihre Kompetenz seit Jahren nicht wahr und wäre ein Weiterbestehen allfälliger früherer kantonaler Regelungen möglicherweise wünschbar. Allein deswegen kann jedoch der Grundsatz von der nachträglich derogatorischen Kraft des Bundesrechts nicht auf eine völlig andere Konstellation angewandt werden. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Lehre das Konstrukt der nachträglich derogatorischen Kraft im Verhältnis zwischen interkantonalem und innerkantonalem Recht nicht kennt. Art. 2 ÜBBest aBV ist hier weder als Ausdruck eines allgemeinen Verfassungsgrundsatzes noch analog anzuwenden. Anzuführen ist, dass kantonalzürcherisches Recht, das den vorliegenden Sachverhalt regeln würde, ohnehin nicht vorliegt. Die Annahme einer bloss nachträglich derogatorischen Wirkung des interkantonalen Rechts würde also gar nicht zu praktikablen Lösungen führen. d) Sofern im vorliegenden Fall eine öffentlichrechtliche Anfechtungsmöglichkeit gegeben ist, handelte es sich demnach um die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Wenn keine gültige Delegation an den SKV vorliegt, wovon das Verwaltungsgericht ausgeht, hätte als deren Anfechtungsobjekt eine Rechtsverweigerung durch die untätig gebliebene EDK, allenfalls direkt der Entscheid des SKV zu gelten.

E. 5

Zu prüfen bleibt, ob sich aus Art. 6 Abs. 1 EMRK – dessen Anwendbarkeit hier offen gelassen wurde – die Zuständigkeit des Zürcher Verwaltungsgerichts ergeben könnte. Keine weiteren Rechte ergeben sich aus dem ebenfalls angerufenen Anspruch auf ein unabhängiges Gericht nach Art. 30 Abs. 1 BV. a) Über zivilrechtliche Ansprüche muss von einem Gericht entschieden werden, das die Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK erfüllt. Nach der Praxis des Bundesgerichts kann die staatsrechtliche Beschwerde die Funktion einer solchen gerichtlichen Überprüfung übernehmen, wenn der Sachverhalt nicht bestritten ist und wenn die sich aus der Verfassungskontrolle ergebende Beschränkung bei der Überprüfung der gesetzlichen Grundlage nicht zum Zuge kommt (BGE 123 I 87 E. 3b mit Hinweisen). Das Bundesgericht verneinte dies, als ein befristeter disziplinarischer Entzug zur Ausübung des Notariats zur Überprüfung anstand (BGE 123 I 87 E. 3b) sowie bei einer Beschwerde betreffend Lohnansprüche kantonaler Mittelschullehrkräfte (BGE 129 I 207 E. 5.2). b) Angesichts dessen kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die staatsrechtliche Beschwerde im vorliegenden Fall die Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK erfüllen könnte. Diese Frage braucht hier jedoch nicht abschliessend geklärt zu

werden: Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beurteilt im Sinn von § 41 VRG Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von (kantonalzürcherischen) Behörden. Anfechtungsobjekt wäre hier ein Entscheid einer für ein bzw. als interkantonales Organ handelnden Stelle. Somit liegt von vornherein kein zulässiges Anfechtungsobjekt vor, weil der fragliche Entscheid nicht von einer zürcherischen Behörde getroffen wurde (oder hätte getroffen werden müssen). Nicht anwendbar ist daher § 43 Abs. 2 VRG, der die Beschwerde an das Verwaltungsgericht selbst in den vom Negativkatalog gemäss § 43 Abs. 1 VRG aufgezählten Sachbereichen vorsieht, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht oder eine Angelegenheit gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK gegeben ist. Allfällige Mängel der staatsrechtlichen Beschwerde können deshalb nicht durch ein Verfahren vor dem Zürcher Verwaltungsgericht behoben werden. c) Zu prüfen bleibt allerdings, ob der Diplomvereinbarung wegen Verstosses gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK – falls überhaupt eine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinn dieser Bestimmung vorliegen sollte – die Anwendung zu versagen wäre und ob infolgedessen weiterhin von einer kantonalen Kompetenz auszugehen wäre. Völkerrechtswidrige Normen des innerstaatlichen Rechts sind im Einzelfall nicht anzuwenden. Bei einem potenziellen Konflikt zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht ist allerdings in erster Linie das innerstaatliche Recht völkerrechtskonform auszulegen (BGE 125 II 417 E. 4c-d; vgl. statt vieler auch Daniel Thürer in: Thürer/Aubert/Müller, § 11 Rz. 31 S. 191). So hebt das Bundesgericht eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 122 I 18 E. 2a; vgl. auch Häfelin/Haller, N. 162 ff.). Aus diesem Gedanken der Harmonisierung von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht folgt, dass innerstaatlichen Normen die Anwendung nur insoweit zu versagen ist, als es das derogierende Völkerrecht erfordert. Ein allfälliger Widerspruch zwischen Art. 6 Abs. 1 EMRK und der Diplomvereinbarung könnte zwar behoben werden, indem die Kompetenzdelegationen gemäss Art. 4 ff. Diplomvereinbarung für nicht anwendbar erklärt würden und stattdessen weiterhin eine kantonale Kompetenz angenommen würde, weil dadurch der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht gemäss § 41 und § 43 Abs. 2 VRG geöffnet würde (vgl. auch RB 2000 Nr. 21 E. 1b+2c). Konformität der Diplomvereinbarung mit Art. 6 Abs. 1 EMRK würde jedoch – sofern überhaupt ein Konflikt zwischen diesen Normen vorliegt – bereits dadurch erreicht, dass der den Rechtsschutz regelnde Art. 10 Abs. 1 Diplomvereinbarung konventionskonform ausgelegt würde. So könnte etwa das Bundesgericht die bei ihm anhängig gemachte staatsrechtliche Beschwerde – direkt auf Art. 6 Abs. 1 EMRK gestützt – mit der erforderlichen Kognition behandeln (vgl. BGE 125 II 417 E. 4d S. 425 f.). Diese Anpassung beim Rechtsschutz wäre ein weit schonenderer Eingriff in die Ordnung der interkantonalen Vereinbarung als die Nichtanwendung der darin vorgesehenen Kompetenzregelung und deshalb die – nötigenfalls – vorzuziehende Lösung. Demnach ergäbe sich auch aus Art. 6 Abs. 1 EMRK keine Zuständigkeit der zürcherischen Behörden, insbesondere des Zürcher Verwaltungsgerichts.

E. 6

Unter diesen Umständen braucht nicht näher geprüft zu werden, ob die Anforderungen an den Rechtsschutz gegebenenfalls auch durch die Zivilgerichtsbarkeit erfüllt werden könnten.

E. 7

a) Ausgangsgemäss wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig und bleibt ihr eine Parteientschädigung versagt (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG). b) Der SKV als Beschwerdegegner verlangt für seine Aufwendungen eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'500.-, wobei das Zustandekommen des Betrags nicht näher aufgeschlüsselt wird. Da die Streitsache verhältnismässig schwierige Rechtsfragen aufgeworfen hat, rechtfertigt sich die Ausrichtung einer Parteientschädigung an den obsiegenden Beschwerdegegner (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG; vgl. auch § 12 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997, laut dem die Parteientschädigung nach der Bedeutung der Streitsache, der Schwierigkeit des Prozesses, dem Zeitaufwand und den Barauslagen bemessen wird). Es besteht keine Rechtsgrundlage, um gestützt auf das Verursacherprinzip hiervon abzuweichen – ungeachtet dessen, dass der angefochtene Entscheid, stammte er von einer staatlichen Behörde, den Anspruch auf rechtliches Gehör eklatant verletzen würde, da er auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin in ihren Eingaben keinerlei Bezug nimmt (vgl. auch Martin Bernet, Die Parteientschädigung in der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1986, N. 239 ff.). Hingegen ist den bescheidenen finanziellen Verhältnissen der Beschwerdeführerin (hinten 8b) bei der Bemessung der Parteientschädigung Rechnung zu tragen (vgl. Bernet, N. 249; Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 34). Angemessen erscheint demnach eine Entschädigung von Fr. 1'000.- (inklusive Mehrwertsteuer) für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht.

E. 8

a) Gemäss § 70 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 VRG – der insoweit mit Art. 29 Abs. 3 BV übereinstimmt – kann Privaten die Bezahlung von Verfahrenskosten erlassen werden, wenn ihnen die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint. Unter den gleichen Voraussetzungen haben sie überdies Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG), insbesondere weil die sich stellenden Rechtsfragen nicht leicht zu beantworten sind und die gesuchstellende Partei nicht selber rechtskundig ist. b) Die finanzielle Bedürftigkeit wird durch das von der Beschwerdeführerin eingereichte Budget der Fürsorge Kloten belegt. Zudem war ihr Begehren nicht aussichtslos, musste doch der Ausgang des Verfahrens aufgrund der Komplexität der aufgeworfenen Rechtsfragen vor dem Entscheid als offen erscheinen. Ihr ist demnach die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen. Um eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung ersucht sie nicht, verzichtet doch ihre Vertretung auf ein Honorar. Die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung rührt nicht am Anspruch der Gegenpartei auf eine Parteientschädigung (Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 36).

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