Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.249/2002 /leb

Urteil vom 7. November 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Häberli.

A._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Ueli Kieser, Ulrichstrasse 14, 8032 Zürich,

gegen

Zürcher Lehrmeistervereinigung Informatik, Zürcherstrasse 19, 8400 Winterthur, Beschwerdegegnerin,
Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Bildungsdirektion des Kantons Zürich, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Militärstrasse 36, 8021 Zürich.

Kostenübernahme für Lehrlings-Einführungskurse,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, vom 10. April 2002.

Sachverhalt:
A.
Die in X._____ domizilierte A._____ AG bezweckt die Forschung auf dem Gebiet der elektronischen Informationsverarbeitung, die Entwicklung und Herstellung von elektronischen Geräten sowie den Handel mit Computer-Hardware und -Software. Im Jahr 1998 besuchten zwei ihrer Lehrlinge je zwei Einführungskurse im Sinne von Art. 16 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10) bei der (als Verein nach Art. 60 ff. ZGB ausgestalteten) Zürcher Lehrmeistervereinigung Informatik (ZLI), wofür diese der A._____ AG insgesamt Fr. 5'500.– in Rechnung stellte. Letztere weigerte sich in der Folge, die Rechnung zu bezahlen, und erhob gegen den entsprechenden Zahlungsbefehl Rechtsvorschlag. Der Versuch der Zürcher Lehrmeistervereinigung Informatik, die Betreibung fortzusetzen, scheiterte, weil der Einzelrichter des Bezirksgerichts X._____ auf ihre Forderungsklage nicht eintrat, da diese öffentlichrechtlicher Natur sei (Urteil vom 7. Juli 1999).
B.
Mit Verfügung vom 5. Dezember 2000 verpflichtete das Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich die A._____ AG, der Zürcher Lehrmeistervereinigung Informatik Fr. 5'500.– zu bezahlen, was die Bildungsdirektion des Kantons Zürich auf Rekurs hin bestätigte (Verfügung vom 26. Juni 2001). Die A._____ AG gelangte in der Folge an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, welches die angefochtene Verfügung mit Entscheid vom 10. April 2002 schützte.
C.
Am 21. Mai 2002 hat die A._____ AG beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid sowie die angefochtene Verfügung ersatzlos aufzuheben. Sie macht geltend, die streitige Forderung sei zivilrechtlicher Natur und könne deshalb nicht auf dem Verwaltungsweg geltend gemacht werden.

Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich hat auf Stellungnahme verzichtet, gleich wie das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Die Zürcher Lehrmeistervereinigung Informatik hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet der Beschwerdeentscheid, welchen das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich als letzte kantonale Instanz gestützt auf das eidgenössische Berufsbildungsrecht gefällt hat; er ist beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (vgl. Art. 68 lit. e BBG in Verbindung mit Art. 97 ff. OG sowie Art. 5 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Eingabe der nach Art. 103 lit. a OG legitimierten Beschwerdeführerin ist demnach grundsätzlich einzutreten. Unzulässig ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit sie sich auch gegen unterinstanzliche Entscheide richtet, kann doch mit diesem Rechtsmittel nur der letztinstanzliche kantonale Entscheid angefochten werden (vgl. Art. 98 lit. g OG).
2.
Streitig ist vorab, ob die Kursgeldforderung der Zürcher Lehrmeistervereinigung Informatik öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur ist.
2.1 Für die Abgrenzung von Privatrecht und öffentlichem Recht hat die Lehre mehrere Methoden entwickelt. Es wird insbesondere unterschieden, ob die anwendbaren Rechtssätze ausschliesslich oder vorwiegend private oder öffentliche Interessen wahrnehmen (Interessentheorie), die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder die Ausübung einer öffentlichen Tätigkeit regeln (Funktionstheorie) oder den Staat gegenüber dem Privaten als übergeordneten Träger von Hoheitsrechten erscheinen lassen (Subordinationstheorie; vgl. BGE 101 II 366 E. 2b S. 369, mit Hinweisen). Das Bundesgericht nimmt die Abgrenzung gestützt auf verschiedene Methoden vor, wobei keiner a priori ein Vorrang zukommt. Vielmehr prüft es in jedem Einzelfall, welches Abgrenzungskriterium den konkreten Gegebenheiten am besten gerecht wird. Damit trägt es dem Umstand Rechnung, dass der Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht ganz verschiedene Funktionen zukommen, die sich nicht mit einem einzigen theoretischen Unterscheidungsmerkmal erfassen lassen (BGE 120 II 412 E. 1b S. 414, mit Hinweisen).
2.2 Das eidgenössische Berufsbildungsgesetz regelt unter anderem die Grundausbildung in den Berufen der Industrie, des Handwerks, des Handels, des Bank-, Versicherungs-, Transport-, Gastgewerbes und anderer Dienstleistungsgewerbe sowie der Hauswirtschaft (Art. 1 Abs. 1 lit. b BBG). Es bestimmt, dass Lehrlinge, welche eine Berufslehre in einem Betrieb absolvieren, gleichzeitig die Berufsschule besuchen, wobei die praktische Ausbildung durch Einführungskurse gefördert wird (Art. 7 lit. a BBG). Diese Kurse, in welchen sich die Lehrlinge die grundlegenden Fertigkeiten aneignen, werden von den Berufsverbänden in Zusammenarbeit mit den Kantonen durchgeführt (Art. 16 Abs. 1 und Abs. 4 BBG), wobei sich der Bund - je nach der Finanzkraft der Kantone - mit einem Beitrag von 22 - 37 Prozent an den Aufwendungen beteiligt (Art. 64 Abs. 2 lit. b BBG). Der Besuch der Einführungskurse ist für alle Lehrlinge des betreffenden Berufs obligatorisch, wenn ihnen nicht die grundlegenden Fertigkeiten in einer betriebsinternen Lehrwerkstätte oder in gleichwertiger Form vermittelt werden (Art. 16 Abs. 3 BBG; vgl. auch Art. 71 Abs. 1 lit. b BBG). Für die Einführungskurse ist ein Reglement zu erlassen, welches die Organisation, die Dauer, den Lehrstoff, die
Koordination mit dem beruflichen Unterricht und die Kostendeckung regelt. Das Reglement bedarf die Genehmigung des zuständigen Bundesamtes (Art. 16 Abs. 5 BBG). Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Reglements vom 22. Dezember 1997 über die Einführungskurse für die Lehrlinge der Berufe Anlagenbauer, Automatiker, Elektroniker, Informatiker, Konstrukteur, Polymechaniker (vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit genehmigt am 22. November 1997) werden die Kurskosten den Lehrbetrieben in Rechnung gestellt, wobei der Rechnungsbetrag in keinem Fall die Aufwendungen pro Teilnehmer nach Abzug der Leistungen der öffentlichen Hand übersteigen darf. Das (alte) Reglement vom 31. März 1994 über die Einführungskurse für Informatiker-Lehrlinge (vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit genehmigt am 13. April 1994) enthielt in Art. 13 Abs. 1 eine identische Regelung. Art. 15 Abs. 4 der Verordnung vom 7. November über die Berufsbildung (BBV; SR 412.101) bestimmt sodann, dass der Lehrbetrieb den Lehrlingen den vertraglich vereinbarten Lohn während des Kurses weiterzahlen muss und auch die durch den Kursbesuch entstehenden zusätzlichen Kosten zu übernehmen hat; eine allfällige Beteiligung Dritter an diesen Kosten ist vom Reglement vorzusehen. Die Verordnung stellt damit klar, dass die Einführungskurse zum Berufsunterricht gehören, für dessen Besuch der Lehrmeister dem Lehrling gestützt auf Art. 345a Abs. 2 OR die erforderliche Zeit ohne Lohnabzug freizugeben

hat.
2.3 Das Berufsbildungsgesetz, welches unstreitig auf Informatiker-Lehrlinge Anwendung findet, ist Teil des öffentlichen Rechts, wobei für den vorliegend interessierenden Art. 16 BBG nichts anderes gilt: Diese Bestimmung ist hoheitlicher Natur, verpflichtet sie doch einerseits die Berufsverbände, zusammen mit den Kantonen Einführungskurse für Absolventen von Berufslehren anzubieten, und erklärt andererseits den Besuch dieser Kurse grundsätzlich für alle Lehrlinge obligatorisch. Sie wurde in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erlassen (vgl. Art. 63 Abs. 1 BV bzw. Art. 34ter Abs. 1 lit. g aBV) und verfolgt öffentliche Interessen, weshalb Bund und Kantone einen Teil der Kosten der Einführungskurse übernehmen (Art. 64 Abs. 2 lit. b BBG; für den Kanton Zürich vgl. § 4 lit. h und § 8 lit. c der Verordnung vom 2. Dezember 1987 über Staatsbeiträge an die Berufsbildung). Mit der Einbindung der Berufsverbände in die berufliche Grundausbildung (sog. triales System) suchte der Gesetzgeber diese zu verbessern (vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 26. Januar 1977 zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung, BBl 1977 I 690, 695 u. 699; und die Nähe der Verbände zur vermittelten Materie zu nutzen (vgl. AB 1977 N 1599, Votum Bundesrat
Brugger). Im gleichen Zug hat er die Kompetenz, die Modalitäten für die Durchführung der Einführungskurse zu regeln, teilweise (vgl. den Genehmigungsvorbehalt) an die Berufsverbände delegiert. Die von diesen verfassten Reglemente treten damit an die Stelle von Verordnungsrecht des Bundes, wobei die Bestimmungen zu Organisation und Inhalt der Kurse grundsätzlich ohne weiteres dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind. Ist die Rechtsnatur einzelner Aspekte solcher Reglemente zu beurteilen, so können die betreffenden Normen nicht aus dem Zusammenhang gerissen und isoliert betrachtet werden. Dies verkennt die Beschwerdeführerin, wenn sie argumentiert, die Kostenregelung gemäss Art. 14 Abs. 1 des einschlägigen Reglements wahre allein die privaten Interessen des Trägers der Einführungskurse. Die streitige Frage der Kostentragung bildet nach dem Gesagten Teil der speziellen öffentlichrechtlichen Normen des Berufsbildungsrechts; sie beschlägt das grundsätzlich öffentlichrechtlich geprägte Verhältnis zwischen dem Lehrbetrieb und den mit der Durchführung der Kurse betrauten Berufsverbänden, für welches sich Rechte und Pflichten nicht aus einem (zivilrechtlichen) Vertrag, sondern eben vorab aus dem vom Bundesamt genehmigten
(öffentlichrechtlichen) Kursreglement ergeben. Es ist abwegig, einzig die Forderung des Berufsverbands auf Bezahlung der Kurskosten (soweit sie nicht von der öffentlichen Hand getragen werden) zu betrachten und als privatrechtlich einzustufen. Es handelt sich bei Art. 14 Abs. 1 des Reglements vielmehr um eine normative Verpflichtung des Lehrmeisters, den Trägern der Einführungskurse die Kurskosten zu ersetzen; selbst isoliert betrachtet weist diese Bestimmung klar hoheitlichen Charakter auf. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern sie privatrechtlicher Natur sein könnte, fällt doch die Streitfrage auch nicht in den Regelungsbereich des Obligationenrechts. Dieses erfasst nur das Lehrverhältnis zwischen Lehrmeister und Lehrling, soweit es nicht durch öffentliches Recht bestimmt wird (vgl. Manfred Rehbinder, Berner Kommentar, N 3 zu Art. 344 OR).
2.4 Mithin ist die Zahlungspflicht der Beschwerdeführerin öffentlichrechtlicher Natur und die Vorinstanz hat kein Bundesrecht verletzt (vgl. Art. 104 lit. a OG), wenn sie nicht Privatrecht angewendet hat. Inwieweit die Vorinstanzen als Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden für die Durchsetzung der Forderung bzw. die Beurteilung der Anspruchsberechtigung zuständig waren, ist eine Frage des kantonalen Verfahrensrechts, welches vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft wird. Nachdem die Beschwerdeführerin eine entsprechende Verfassungsverletzung nicht sachbezogen und genügend begründet dartut, ist darauf nicht weiter einzugehen.
3.
Öffentlicherechtliche Geldleistungspflichten bedürfen grundsätzlich einer formellgesetzlichen Grundlage. Art. 16 BBG sieht die Durchführung von obligatorischen Einführungskursen für Lehrlinge vor, ohne sich selbst über die Kostentragung auszusprechen; die Regelung der K̈ostendeckungs̈oll durch das Kursreglement erfolgen (Abs. 5). Erst aus Art. 15 Abs. 4 BBV ergibt sich, dass dem Lehrling für den Kursbesuch keine Kosten auferlegt werden dürfen und dass der Lehrmeister die anfallenden Kosten zu tragen hat. Dieser Gedanke liegt aber, wie angenommen werden darf, schon der Regelung von Art. 16 BBG zugrunde.

Die Beschwerdeführerin verkennt, dass vorliegend nicht entscheidend sein kann, inwiefern der Umfang der Leistungspflicht des Lehrmeisters in den einschlägigen Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes näher umschrieben ist: Gemäss Art. 191 BV ist der Wille des Bundesgesetzgebers, wonach das zu genehmigende Kursreglement die Kostentragung zu ordnen hat, für das Bundesgericht verbindlich. Im Übrigen sind die Kursgelder, welche gestützt auf die streitige Reglementsbestimmung vom Lehrbetrieb zu tragen sind, genügend bestimm-

bar: Der Träger der Einführungskurse darf maximal seine Selbstkosten verrechnen, abzüglich der Subventionen der öffentlichen Hand. Dass der vorliegend von der Beschwerdeführerin zu bezahlende Betrag bundesrechtswidrig berechnet worden wäre, wird nicht geltend gemacht.

4.

Demnach erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Bildungsdirektion des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, sowie dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. November 2002

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: